

Frivillighet og forpliktelse

Den åpne koordineringsmetoden og det europeiske samarbeidet om fag- og yrkesopplæring

Benedicte Helgesen Bergseng



Masteroppgave
Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

23.05.2011

Antall ord: ca. 33 000

Frivillighet og forpliktelse

- den åpne koordineringsmetoden og det europeiske samarbeidet om fag- og yrkesopplæring

© Benedicte Helgesen Bergseng

2011

Frivillighet og forpliktelse – den åpne koordineringsmetoden og det europeiske samarbeidet
om fag- og yrkesopplæring

Benedicte Helgesen Bergseng

<http://www.duo.uio.no/>

Forord

“Parsimony is no longer seen as a key feature of explanation in the political science (...)” (Hall 2003:387). Denne påstanden har for meg virket forklarende på så mange nivå i prosessen der en masteroppgave har blitt til. Mange fortjener en takk for å likevel ha bidratt til å gjøre dette arbeidet mye enklere.

Først vil jeg rette en stor takk til veileder Åse Gornitzka for engasjement, mange råd og diskusjoner. Åse har, i alle fall tilsynelatende, syntes at mitt case er interessant. Dette har gitt motivasjon. Oppgaven ville blitt annerledes uten deg.

Arena - Senter for europaforskning fortjener en takk for utsøkt kaffe, finansiell støtte og arbeidsplass. Å sitte hos dere i de siste månedene har bidratt til ro og konsentrasjon.

Takk til mine informanter for at dere har tatt dere tid og gitt meg innsikt i prosessene som dere tar del i til daglig.

Jeg vil også rette en takk til Udir – FY for empirisk torsdag, og for å ha inkludert meg på best mulig måte. Dette har gjort mine studier mer virkelighetsnære.

Takk til medstudenter på 901 og 804 for sosialt og til dels faglig samvær. En spesiell takk går til samarbeidspartner Ida. C., som har vært uunnværlig i denne prosessen.

Min mor og “biveileder” fortjener en stor takk for all hjelp i det siste året. Takk til Petter for støtte og hjelp, og til Anne for gjennomlesing. Og ikke minst, takk til min grammatiske far for iherdig korrekturlesing.

Alle feil i denne oppgaven er derimot mine egne.

Oslo, 23.05.2011, Benedicte Helgesen Bergseng

Liste over akronymer

ACVT – Advisory Committee on Vocational Training

DGVT – Directors General for Vocational Training

EQAVET – European Quality Assurance for Vocational Education and Training

EQF – European Qualification Framework

EU – Den europeiske union

ILO – International Labour Organization

LO – Landsorganisasjonen I Norge

NHO – Næringslivets Hovedorganisasjon

OECD – Organization for Economic Cooperation and Development

OMC – The Open Method of Coordination

SRV – Samarbeidsråd for yrkesopplæring

VET – Vocational Education and Training

Innholdsfortegnelse

Forord

Liste over akronymer

Kapittel 1 Introduksjon.....	1
1.1 Innledning.....	1
1.2 EUs åpne koordineringsmetode (OMC).....	2
1.2.1 OMC som styringsverktøy	2
1.2.2 Kontekst: Legitimitet, autoritet og EU	4
1.2.3 Tidligere funn i studier av OMC	5
1.3 Det europeiske samarbeidet om fag- og yrkesopplæring (VET).....	7
1.4 Problemstilling	9
1.5 Struktur.....	10
Kapittel 2 Teoretiske perspektiv i studiet av OMC.....	13
2.1 En institusjonell tilnærming til studiet av politikkutforming	13
2.1.1 Myten om rasjonalitet.....	13
2.1.2 The logic of appropriateness	15
2.1.3 Perspektiv på endring i institusjoner	17
2.2 Rammeverk til studiet av OMC	18
2.2.1 Policy transfer	19
2.2.2 OMC som spredning av normer	20
2.3 Oppsummering og forventninger	21
Kapittel 3 Metodiske utfordringer i studiet av OMC	23
3.1 Presentasjon av hovedvariabler	23
3.2 Indre validitet	25
3.3 Casestudiet	26
3.3.1 Studiet av én enhet	26

3.3.2 Valg av strategisk case	27
3.4 Datakilder og -innsamling	27
3.4.1 Intervju	28
3.4.2 Tekstanalyse	29
3.5. Begrensninger og utfordringer ved forskningsdesignet	30
Kapittel 4 Det europeiske VET-samarbeidet	33
4.1 Kontekst: VET i det store bildet.....	33
4.1.1 En europeisk utdanningspolitikk	33
4.1.2 Fra København til Brugge – utviklingen av en OMC-prosess for VET.....	36
4.1.3 To europeiske verktøy	39
4.1.4 Policy transfer og VET.....	42
4.2 OMC som spredning av normer	43
4.3 Mekanismer for samarbeid.....	46
4.3.1 Involvering og standardisering.....	48
4.3.2 “Naming and shaming”	51
4.4 Oppsummering	53
Kapittel 5 Københavnprosessens virkning i Norge.....	57
5.1 EQF - Kvalifikasjonsrammeverk	59
5.1.1 Kontekst: EQF på agendaen.....	59
5.1.2 En frakoblet norsk prosess?.....	61
5.1.3 EQF som plattform for endring?	63
5.1.4 Spenninger og motstand i nasjonal iverksetting.....	67
5.1.5 EQF og institusjonalisering	74
5.2 EQAVET - Kvalitetssystem	76
5.2.1 Kontekst: Kvalitet på agendaen.....	76
5.2.2 Prosess på EU-nivå.....	79
5.2.3 Tilnærming i Norge.....	81

5.2.4 EQAVET og institusjonalisering	82
5.3 Synergieffekter fra Bolognaprosessen	83
5.4 Oppsummering og sammenfatning	84
Kapittel 6 Konklusjon	87
6.1 Hovedfunn	87
6.2 Funn i en helhet	88
6.3 Veien framover i studiet av OMC	89
Litteraturliste	93

Vedlegg:

Vedlegg nr. 1, Intervjuguide.

Vedlegg nr. 2, Oversikt over informanter.

Figurer og tabeller

Figur nr. 1, to former for handlingslogikk i forståelsen hvordan politikk utformes. Et instrumentelt perspektiv versus et institusjonelt.	14
Figur nr. 2, relasjon mellom uavhengig og avhengig variabel.	23
Tabell nr 1. Revidering av traktatene.	34
Tabell nr. 2, tilnærming til utdanningspolitikk på EU-nivå	36
Tabell nr. 3, Formalisering av Københavnprosessen	39
Figur nr. 3: The norm life cycle	44
Figur nr. 6, implementering av nasjonale kvalifikasjonsrammeverk i ulike land	47
Tabell nr. 4. "Overarching National Qualifications Framework in Europe".	53

Kapittel 1 Introduksjon

1.1 Innledning

“EUs politikk endrer karakter fra å være traktatstyrt til å bli prosessorientert og målstyrt”
(NOU nr. 18, *Fagopplæring for framtida* 2008:72).

Siden 2000 har Den europeiske union, heretter kalt EU, økt sitt engasjement innen flere *sensitive* politikkområder som har vist seg vanskelig å inkludere i EUs portefølje. Den åpne koordineringsmetoden, heretter kalt OMC¹, virker innen slike politikkfelt. OMC omhandler et systematisert europeisk samarbeid om frivillig koordinering av politikk mellom land, uten juridisk forpliktelse.

Er frivillige samarbeid tannløse, og uten evne til å bite fra seg i form av reelle endringer i nasjonal politikk? OMC blir omtalt som symbolpolitikk og “billig snakk”. Og det hersker stor usikkerhet om OMCs evner til å produsere effektive løsninger på koordineringsproblemer uten å overføre legal makt til Brussel (Borrás og Greve 2004:329, Kröger 2009:2). EU baserer seg i hovedsak på integrasjon gjennom rettsregler som er bindende for medlemsstatene. Dette fører til politikk som er rettslig forpliktende. Men de siste ti årene kan en altså observere økt bruk av OMC som styringsmekanisme. Har EU styrket sin posisjon som politikkutvikler? Markerer OMC en overgang til en ny fase av europeisk integrasjon?

Hos deltakende land eksisterer det en spenning mellom et ønske om, og en motvilje mot å samarbeide på europeisk nivå om oppgaver som er nært knyttet til nasjonalstatens indre anliggende. Men enkelte problem går på tvers av landegrenser, og samarbeid om løsninger på europeisk nivå har i større grad blitt ansett som hensiktsmessig og legitimt. I denne masteroppgaven vil jeg studere hvordan et frivillig samarbeid mellom stater kan ende i formelle vedtak på nasjonalt nivå.

Utdanningsfeltet er et utmerket eksempel for å analysere OMC som styringsmekanisme. Foregår utformingen av norsk utdanningspolitikk på europeisk nivå? Mitt case er det

¹ The Open Method of Coordination (OMC). Jeg velger å anvende OMC, da det er et etablert begrep i litteraturen.

europiske samarbeidet om fag- og yrkesopplæring², kalt Københavnprosessen, og den norske responsen. Innen VET har det skjedd mye de siste ti årene med utgangspunkt i OMC, og særlig de siste tre årene da politikken er formalisert. Men det eksisterer liten kunnskap om hva Københavnprosessen har ført til nasjonalt. For å forstå hvordan OMC virker innen VET-samarbeidet vil jeg kvalitativt studere hvordan samarbeidet foregår på EU-nivå, og hvordan det nasjonale nivå har respondert og interagert på politikken OMC har produsert.

OMC er studiet av en prosess. Et sentralt poeng i denne oppgaven er å påpeke at effekt av OMC på nasjonalt nivå kan innta ulike former. Formelle vedtak vil ikke nødvendigvis bety at politikken *praktiseres*. OMC kan endre problemoppfatning, mål, virkemidler og forståelse for hvordan politikken bør utformes. Men effekt av OMC kan også vises gjennom vedtak uten oppfølging.

I dette første kapittelet vil jeg først redegjøre for OMC som styringsverktøy. Deretter vil jeg kort presenterer mitt empiriske utgangspunkt, nemlig det europeiske samarbeidet om VET. Videre vil jeg legge fram min problemstilling, før jeg gjennomgår strukturen i oppgaven.

1.2 EUs åpne koordineringsmetode (OMC)

1.2.1 OMC som styringsverktøy

“The Open Method of Coordination” (OMC) blir omtalt som EUs nye styringsverktøy (Kjær 2004:113; Jacobsson 2004: 357f), og omhandler en konsensusfremmende koordinering av politikk mellom medlemsstatene. Dette går videre ut på en felles vurdering av et policyområde og en enighet om en riktig tilnærming for å løse et gitt problem. Mitt fokus vil ikke ligge på formell autoritet, men heller på påvirkning gjennom frivillig samarbeid og normsetting. Denne oppgaven skal ikke omhandle regelverk og Norges forpliktelser gjennom EØS-avtalen, men hva Norge implementerer frivillig av EUs politikk. Dette kan kalles for en myk reguleringsform.

OMC ble utviklet gjennom Lisboastrategien, der EU-landene ble enige om målsettingen om å bli den mest kunnskapsbaserte og konkurransedyktige økonomi i verden innen 2010. Det var gjennom denne avtalen at OMC ble utviklet som virkemiddel, med formålet om å påvirke medlemslandenes politikk på spesifiserte policy-områder, der i blant utdanningsfeltet.

² Vocational Education and Training (VET).

I søken etter bedre forståelse for hva OMC innebærer kan det være nyttig å sette den opp mot EUs tradisjonelle og etablerte styringsverktøy, fellesskapsmetoden. Dette er nemlig en mer formell form for styring, der virkemidlene er regelverk, autoritet og legitimitet.

Fellesskapsmetoden kjennetegnes ved at Kommisjonen har enerett på å komme med lovforslag, og at Rådet fatter sin beslutning ved hjelp av kvalifisert flertall, i samarbeid med Europaparlamentet (Lie 2007:83).

OMC kan heller forstås som en frivillig koordinering av medlemslandenes politikk. Fokuset er på samarbeid mellom landene, læring gjennom erfaring fra andre land og mulighet for nasjonal tilpasning av politiske løsninger. Slik er formålet med OMC en frivillig koordinering av målsettinger, virkemidler for måloppnåelse og like indikatorer for å måle suksess og fiasko (Jacobsson 2004:357). Dette vil i stor grad si en felles forståelse av problemoppfatning og tilnærminger for løsning. Chalmers og Lodge (2003:17) definerer OMC på følgende måte: ”Trans-nationalised target-setting between national governments of the EU, with the ultimate aim of starting a learning process about how to respond with national policies to universal political and social challenges”.

Det er likevel uenighet hvorvidt EUs tilnærming til hvordan OMC praktiseres er konsistent eller ikke. Tholoni (2010:94f) argumenterer for at OMC er en prosess som både endres over tid og mellom politikkområder. Mens Kjær (2004:112f) påpeker hvordan OMC ser ut til å fungere etter en fastsatt prosedyre, som innebærer at Kommisjonen setter opp en komité for det respektive fagfelt. Forvaltningen fra hvert enkelt medlemsland er gjerne representert. I enkelte tilfeller blir også berørte parter i saksfeltet inkludert. Komiteen setter opp veiledningsnormer, felles prestasjonsindikatorer og ”benchmarks”, som er skreddersydd for det enkelte medlemslandet. Dette er ikke mål som er legalt bindende, og innebærer dermed ikke en direkte overføring av makt fra medlemslandene til EU (Kjær 2004:112f). Slik kan dette tolkes som et indirekte verktøy for styring.

OMC bør også forstås som del av et bredere fenomen. Påvirkning gjennom myk regulering er verken nytt eller særegent for EU. Påvirkning og læring om organiseringsprinsipper av politikk har alltid foregått mellom landegrenser og andre administrative enheter. Dolowitz og Marsh (2000) kaller dette for ”policy transfer”, som kan forstås som en samlekategori for all type politikkovertøring av problemer og løsninger. Dette vil jeg komme tilbake til i kapittel to. Flere (Gornitzka 2005:12, Jacobsson 2004:158 og Kildal 2003:8) sammenligner OMC med hvordan OECD har arbeidet for å påvirke medlemslandenes politikk i en årrekke.

Men Jacobsson (2004:158) påpeker at EUs metode bærer preg av å være en mer systematisk tilnærming for koordinering og observasjon etter klare prosedyrer og fastsatte mekanismer.

1.2.2 Kontekst: Legitimitet, autoritet og EU

OMC som EUs styringsverktøy bør sees i sammenheng med EUs virkefelt. EU opererer i et spenningsfelt mellom et internasjonalt samfunn bestående av suverene nasjonalstater, og et relativt nytt semi-føderalt politisk system der autoritet i økende grad forflyttes fra nasjonalstaten og opp til et overnasjonalt nivå (Egeberg 2006:17). Innen europeisk politikk blir skillet mellom det nasjonale og internasjonale nivå stadig mer uklart. På den ene siden er integreringen innad i EU på et høynivå, der løsninger for flere nye politikkområder i økende grad tilbys på europeisk nivå. Både utenriks- og pengepolitikk er felt som tidligere har vært nasjonalstatens ansvarsområde, men der en nå ser en harmonisering av politikken innad i EU. På den andre siden er det felt som er ansett som nasjonalstatens ansvarsområde og som til en viss grad blir holdt utenfor det europeiske samarbeidet, og der det ikke er ønskelig med én lik tilnærming for organisering av politikk innad i EU.

Ved å forstå EUs virkefelt på denne måten, gir dette også et grunnlag for å se hvordan og i hvilken kontekst OMC fungerer i. OMC kan slik være et verktøy for påvirkning der overstatlige aktører verken har autoritet eller legitimitet til direkte å regelfeste adferd. For å få gjennomslag for sin politikk må de heller anvende en metode for påvirkning som ikke går ut over nasjonalstatens integritet. Her er styring gjennom myk regulering et kompromiss for transnasjonale aktører når de vil påvirke beslutningsprosessen, uten at nasjonalstater direkte gir opp myndighet. Særlig er denne metoden relevant innenfor kjerneområder som tradisjonelt blir betegnet som den suverene nasjonalstats ansvarsområde. Dette gjelder særlig direkte eller indirekte påvirkning av velferdspolitik, som i særlig stor grad har blitt sett på som et nasjonalt anliggende (Jacobsson 2004:357ff).

OMC som styringsverktøy omhandler koordinering av politikk, og ikke harmonisering. Lisboastrategien hadde et bredt politisk utslagsfelt, og representerte en ny måte å tenke på innad i EU. For å kunne imøtekomme målene i Lisboa var det behov for nye styringsmekanismer utover regelstyring. Den tradisjonelle fellesskapsmetoden ble sett på som for rigid og sentralisert innenfor de nye politikkområdene som var inkludert. Istedenfor var det heller behov for styring gjennom andre funksjoner, slik som stabilisering, allokering og

redistribusjon. Ifølge Chalmers og Lodge (2003:6) representerer OMC et nytt institusjonelt rammeverk for å kunne oppnå målsettingene fra Lisboa.

Rik de Ruiter (2007:21f) argumenterer for at det innen enkelte politikkområder finnes en intern spenning mellom vilje og motvilje på nasjonalt nivå til å samarbeide på EU-nivå, og at det er innen slike politikkområder at OMC blir anvendt som virkemiddel for å fremme politisk endring. Slik blir OMC et verktøy som kan virke som et kompromiss, der fokuset ligger på samarbeid og frivillig koordinering heller enn direkte regulering og direktiv. Det er denne dynamikken mellom vilje og motvilje som har gitt grobunn for utvikling av virkemåten til OMC.

I denne oppgaven ligger fokuset på hvordan EU arbeider for å påvirke medlemslandenes utdanningspolitikk. Gornitzka (2006:6f) argumenterer for hvordan utdanningsfeltet er særegent innenfor et EU-perspektiv. Utdanning har tradisjonelt blitt koblet opp mot stats- og nasjonsbygging, og forskjeller mellom utdanningssystemene i Europa reflekterer dette forholdet. Utdanning blir sett på som en viktig sosialiseringsarena for nasjonalstatens innbyggere, og har videre vært en hjørnestein innenfor oppbyggingen av velferdsstaten. På et bredere grunnlag forstås utdanning videre som en viktig forutsetning for økonomisk utvikling. OMC som styringsverktøy utfordrer en tradisjonell forståelse av velferdspolitik som nasjonalstatens anliggende. Siden Lisboaprosessen startet i 2000, kan en i økende grad se hvordan utdanning har havnet på EUs agenda (Gornitzka 2006, Bieber 2010).

1.2.3 Tidligere funn i studier av OMC

Holzinger og Knill (2005:1f) påpeker at på tross av en stor mengde forskning, eksisterer det fortsatt en begrenset forståelse for hvordan politikkoverføring mellom land fungerer.

Bakgrunnen for dette mener de ligger i hvordan fokuset i forskningen ligger på empiriske resultater, heller enn systematisk teoribygging. Samtidig har forskningen foregått innen flere ulike fagfelt, og bærer dermed preg av å være lite konsistent. Ulike teoretiske perspektiv og begreper anvendes for å beskrive samme fenomen. Resultatet er et fagfelt med et bredt fokus, der forskjellige faktorer anvendes for å beskrive årsaksforholdet bak politikkoverføring, og dermed er empiriske resultater ofte ikke direkte sammenlignbare.

OMC knyttes særlig opp mot europeisk integrasjon, og i første omgang er det her mitt fokus vil ligge. OMC som EUs styringsmekanisme er fortsatt forholdsvis nytt, men likevel finnes det en del litteratur også på dette feltet. Hva vet en allerede om OMCs innvirkning på nasjonal

politikkføring? Det er utfordrende å spore påvirkning gjennom OMC til politisk endring i medlemslandenes politikkføring. Fører et systematisert europeisk samarbeid til reelle endringer, eller vil OMC begrense seg til symbol politikk? Det er fortsatt stor mangel på kunnskap på dette området. Dette gjelder både OMC generelt, og utdanning spesielt (Bieber 2010:5).

I en komparativ studie av OMCs effekt på Tysklands og Frankrikes sysselsettingspolitikk, finner Kröger (2006:14) at det i liten grad er snakk om en rendyrket læringsprosess mellom landene. Bakgrunnen forklares i en lav politisk vilje til å gjøre dette politikkfeltet til gjenstand for diskusjon på EU-nivå. Særlig i Frankrike kunne en se en tendens til at den nasjonale debatten på feltet ikke ble synkronisert med EUs agenda. Det ble ikke skapt et kontaktpunkt mellom de ulike aktørene innen politikkområdet på det nasjonale nivå og på EU-nivå. Og dermed foregikk også den nasjonale debatten uavhengig av EUs agenda (Kröger 2006:13).

I forlengelsen av dette påpeker Jacobsson (2004:366f) at OMC i hovedsak baserer seg på prinsipper om frivillighet, integrasjon og tilpassing til nye normer. Dette vil foregå som en gradvis prosess. Hennes studier av OMC og sysselsettingspolitikk viser nettopp dette. Resultatene hennes tyder på at medlemslandene ikke innlemmer den europeiske politikken, men at landene heller er inkludert i de ulike samarbeidsmekanismene som OMC baserer seg på. Rammeverket fra EU-nivå på dette politikkområdet har ikke erstattet nasjonal politikkføring, men har heller komplimentert medlemsstatenes politikk. Dette kan åpne for at europeiske saker lettere havner på den nasjonalpolitiske agenda, og nasjonalstatens enerett innen slike sensitive politikkområder dermed blir utfordret. Utfallet av denne prosessen er en økt forståelse for at det er hensiktsmessig at slike politikkområder er gjenstand for internasjonal diskusjon og samarbeid. Slik åpnes det opp for at enkelte politikkområder har internasjonale løsninger. Det kan være relevant å diskutere enkelte saker i en internasjonal kontekst. Landene innser at andre sliter med samme problem som dem selv, og at en kan lære av andres feil og løsninger.

På den andre siden er Biebers (2010:24f) empiriske resultater av en litt annen karakter. Hennes studie av utdanningspolitikken i Sveits viser at det kan virke som at internasjonale organisasjoners myke styringsmekanismer i stor grad har vært en utløsende faktor for forekomsten av nasjonale reformer de siste 10 årene. Dette til tross for flere institusjonelle mekanismer som demper mulighet for politiske endringer, samt Sveits forhistorie som et land med relativt liten grad av samarbeid og kontakt med internasjonale organisasjoner.

Utdanningspolitikken i landet har gjennom de siste 10 årene vært preget av store politiske endringer, i motsetning til stabilitet som har preget feltet tidligere. Endringene er i stor grad basert på Bologna-prosessen og OECDs PISA-undersøkelse, og slik har mellomstatlige aktører vært vellykket i å fremme deres mål innenfor utdanningsfeltet i Sveits.

Også Gornitzka (2006:6) finner lignende støtte i sin forskning. Hennes formål har vært å se om en kan finne en fundamental endring i hvordan samhandling foregår på EU-nivå innen utdanningsfeltet. Ved å analysere hvorvidt EUs styringsmekanismer, identifisert gjennom Lisboastrategien, er institusjonalisert som praksis, kan en si noe om hvor langt på vei integrasjon har kommet. Konklusjonene er delte. Utvikling og bruk av felles indikatorer er den mekanismen som i høyest grad er institusjonalisert som praksis hos medlemsstatene, og dette kan knyttes direkte opp mot OMC (Gornitzka 2006:35). I motsetning er ikke læring mellom land, som gjerne blir sett på som grunnsteinen innen en myk reguleringsform, like godt etablert. Det samme gjelder anvendelse av sosiale sanksjoneringsmekanismer (Gornitzka 2006:48ff).

1.3 Det europeiske samarbeidet om fag- og yrkesopplæring (VET)

The EUs involvement in the education policy field has historically been marked by cooperation rather than harmonisation. But there are reasons to argue that the OMC in the education sector represents a step up the ladder of European integration (Gornitzka 2005:30).

For å analysere hvordan OMC innvirker på nasjonal politikkføring, vil jeg ta utgangspunkt i fag- og yrkesopplæring. Dette er et sensitivt politikkfelt som går i inn kjernen av velferdsstatens virkefelt, nemlig utdannelsen av fagarbeidere. Utdanningsfeltet har ikke tradisjonelt vært gjenstand for internasjonal diskusjon, og har heller ikke vært en fast oppgave innen EU. Men i løpet av de siste ti årene har det utviklet seg et formelt europeisk samarbeid om VET, nedfestet i Københavnprosessen.

Københavnprosessen er et europeisk samarbeid for å styrke kvaliteten på fag- og yrkesopplæring (VET) i Europa. Den er initiert av EU og samarbeidet inkluderer medlemslandene i EU, kandidatlandene og EØS-landene. Gjennom dette samarbeidet har deltakende land blitt enige om felles problemer og en lik tilnærming for løsning. Københavnprosessen har oppstått fordi land i Europa har anerkjent behovet for en europeisk

dimensjon for å løse problem av universell art. Dette har særlig handlet om løsninger for å muliggjøre mobilitet. Import og eksport av arbeidskraft har blitt viktigere og viktigere i en globalisert arbeidskraft. Dette er et frivillig samarbeid som har resultert i konkret politikk som er formalisert gjennom rekommandasjoner vedtatt av Europaparlamentet og Rådet. Dette er flere verktøy som skal bidra til å oppnå målsettingene en har blitt enige i. Mitt empiriske utgangspunkt er to av disse verktøyene EQF (European Qualification Framework) og EQAVET (European Quality Assurance for VET).

VET skiller seg fra annen type utdanning, da det i særlig grad blir sett i relasjon til andre politikkområder. Dette forklares med at VET i større grad enn annen utdanning, blir sett i direkte relasjon til arbeidslivet. Dette kommer særlig fram i EUs siste økonomiske strategidokument "Europe 2020". Utdanningspolitikk knyttet til VET blir i særlig stor grad løftet opp som et økonomisk virkemiddel for å løse finanskrisens ettervirkninger. Utdanning blir i økende grad sett på som et instrument for å oppnå makroøkonomiske målsettinger. VET innehar en sentral plass i dette strategidokumentet, og slik kan en forstå at VET er høyt oppe på den europeiske agenda. Dette er også en del av utdanningen som berører mange: "Half of the learners in Europe are engaged in vocational education and training (VET) curricula" (EQAVET-nyhetsbrev 2010).

"Vocational Education and Training" (VET) er begrepet jeg har valgt å anvende i denne oppgaven. Bakgrunnen ligger i en ulik definisjon av fag og yrkesopplæring i Norge og innen EU. I Norge henspiller fag- og yrkesopplæring først og fremst på videregående opplæring og oppnåelsen av fag- og svennebrev gjennom to år i skole og to år læretid i bedrift (2 + 2 modellen). På EU-nivå defineres VET bredere, og betegnelsen inkluderer hele opplæringssystemet knyttet til utdanning av fagarbeidere. Det er fagskolene, voksenopplæring og yrkesrettet høyere utdanning. EU skiller mellom "Initiat VET" (IVET) og "Continuing VET" (CVET) (Utdanningsdirektoratet 2010). Siden mitt utgangspunkt er det europeiske samarbeidet vurderer jeg det som hensiktsmessig å ta utgangspunkt i den europeiske definisjonen. Dette for å kunne analysere eventuelle implikasjoner av en bred definisjon på EU-nivå på den norske forståelsen. Det vil også gi mulighet til å analysere relasjonen mellom praktisk kompetanse og akademiske utdanningsløp.

Få studier er gjort om Københavnprosessen. Dette er i høyeste grad en pågående prosess, men der samarbeidet har nådd et vendepunkt der fokuset nå er på nasjonal implementering av formalisert EU-politikk. Dette gjør mitt studie utfordrende, men desto mer aktuelt. Dette er et

godt empirisk utgangspunkt, der OMC har muliggjort en sterk all-europeisk tilnærming til VET. Spørsmålet jeg ønsker å stille er: hvordan har dette vært mulig?

1.4 Problemstilling

Som tidligere implisert, ønsker jeg å studere hvordan OMC virker på nasjonal politikkføring. OMC er det generelle fenomenet i fokus. Gjennom et studium av norsk fag- og yrkesopplæring (VET) ønsker jeg å belyse og forstå hvordan OMC virker på nasjonalt nivå. Dette er dermed et studium av hvordan et frivillig samarbeid mellom europeiske land ender i formell politikk, og kan få følger på nasjonalt nivå. Min problemstilling er dermed følgende:

Hvordan innvirker EUs anvendelse av åpen koordineringsmetode (OMC) på norsk utdanningspolitikk innen fag- og yrkesopplæring?

Mitt hovedfokus i denne oppgaven vil altså være hvordan OMC *påvirker og interagerer* med nasjonal politikkutvikling. Dermed vil jeg kartlegge hvordan responsen hos norske aktører er, og hvordan de er involverte. Men da OMC er et frivillig samarbeid, blir det like viktig å forstå hvordan OMC virker på EU-nivå. Hvordan samarbeidet foregår, vil få betydning for den nasjonale responsen.

Videre er OMC et styringsverktøy som skal virke på sensitive politikkfelt. Jeg har tidligere påpekt en iboende spenning i nasjonalstaters ønske om et europeisk samarbeid. Samtidig som det ønskes velkommen, er det en naturlig *robusthet* mot å gi fra seg kompetanse og autoritet på politikkområder som oppfattes som kjernen i nasjonalstatens virkefelt. Jeg vil dermed fokusere på elementer som skaper *spenning* når det norske system implementerer politikken fra det europeiske samarbeidet.

Jeg forstår OMC som å virke gjennom en *prosess*, OMC er ikke konstant, og politikken inkludert er under stadig utvikling og revidering. Dermed vil en kunne forvente at konsekvensene av samarbeidet vil variere på kort og lang sikt. Videre er ikke verktøyene i min empiriske analyse implementert på nasjonalt nivå, og dermed er et prosessfokus særlig interessant.

Implisitt i problemstilling ligger en forestilling om at OMC har effekt. En kan allerede observere at OMC resulterer i formell politikk, det er EQF og EQAVET gode eksempler på. I denne oppgaven er det derimot viktig å skille mellom formell politikk og hvorvidt politikken

praktiseres nasjonalt. Jeg ønsker å analysere om Norge har inkludert og implementert den europeiske VET-politikken slik at den får reelle konsekvenser nasjonalt.

1.5 Struktur

Hoveddelen av denne oppgaven er firedele. Kapittel to tar for seg teoretiske perspektiv i studiet av OMC. Gjennom en institusjonell tilnærming forstår jeg politikkutforming som dynamisk og tvetydig. Menneskelig handling styres av regler for riktig og eksemplariske oppførsel, og forståelsen kan endres ved en gradvis institusjonaliseringsprosess. Det har vært et bevisst valg å analysere empirien med utgangspunkt i én teoretisk vinkling. Dette er en avgrensning, samtidig som det reflekterer min antakelse om at spredning av politikk mellom land er en prosess uten kommando og kontroll, i motsetning til hva et instrumentelt perspektiv ville ha fremmet. En institusjonell tilnærming kan gi meg noen underliggende antakelser om hvordan politikkutforming virker. Men jeg vil også trenge noen analyseverktøy som kan si noe spesifikt om OMC. Dermed vil jeg anvende to modeller, for å kartlegge, systematisere og strukturere empirien. Policy transfer-rammeverket er en modell for spredning av normer mellom land.

I kapittel tre identifiserer jeg indre validitet som den metodiske hovedutfordringen i studiet av OMC. Hvordan kan jeg vite at OMC påvirker nasjonal politikkutforming? Ved å studere kausale mekanismer vil jeg ha mulighet til å sannsynliggjøre at det eksisterer en sammenheng. Casestudiet, kombinert med tekstanalyse og intervju, utgjør forskningsdesignet. Jeg redegjør også for andre spesifikke utfordringer i studiet av OMC.

Analysen er todelt, og mine funn presenteres i begge delene. For å forstå hvordan OMC innvirker nasjonalt, er det avgjørende å vite noe om hvordan et frivillig samarbeid fungerer på EU-nivå. I kapittel fire vil jeg analysere hvordan OMC har foregått på EU-nivå gjennom Københavnprosessen. Hvordan har en europeisk tilnærming til utdanning vært mulig?

I oppgavens andre analysedel, kapittel fem, vil jeg gå inn på det nasjonale nivå og analysere Københavnprosessens virkning i Norge. Dette gjøres med utgangspunkt i de to verktøyene EQF og EQAVET.

Europeiske prosesser er kompliserte, de involverer mange aktører og er tekniske. OMC innen VET er ingen unntak. Men det er også den tekniske siden som gjør samarbeidet mer håndgripelig og lettere å følge fra et statsvitenskapelig perspektiv. OMC omhandler ikke

snakk om ideer som flyter mellom landegrenser, men tekniske verktøy som implementeres i nasjonal politikk. Men i teknikk er det også mye politikk. Dermed kommer en heller ikke unna en komplisert framstilling av hvordan EU har kunnet utvikle et samarbeid innen utdanningssektoren, og en teknisk beskrivelse av verktøyene og dens mulige konsekvenser nasjonalt.

Kapittel 2 Teoretiske perspektiv i studiet av OMC

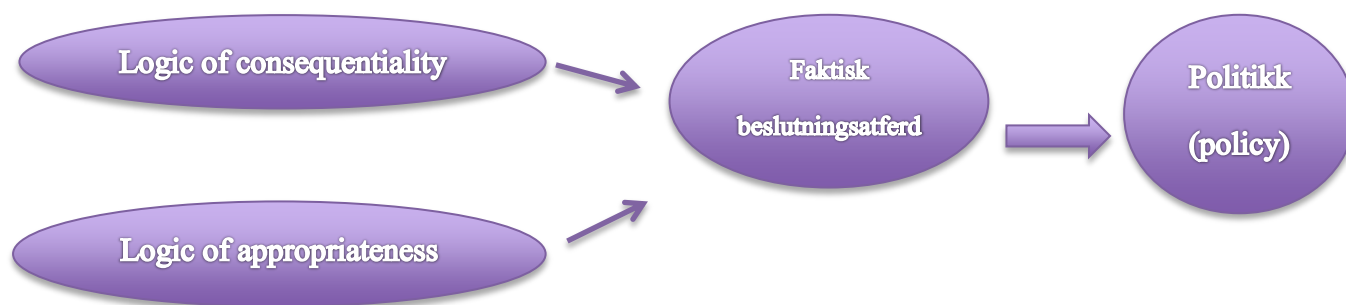
For å analysere hvordan EU innvirker på politikkføring i land gjennom OMC, vil jeg anvende et todelt teoretisk rammeverk. Underlaget er en institusjonell forståelse av politikkføring. Dette er et perspektiv som vektlegger hvordan beslutningsatferd påvirkes av regler for riktig oppførsel, kalt “logic of appropriateness”³. I henhold til tidligere studier om OMC, er det rimelig å anta at denne formen for frivillige koordineringsprosess mellom land følger en annen type dynamikk enn det endring av politikk via lovharmonisering gjør. Jeg vil argumentere for at dette gjør et institusjonelt perspektiv på politikkutforming spesielt relevant for min problemstilling, siden det tar hensyn til at endring av politikk følger en annen type adferdslogikk enn den instrumentelle. I tillegg til den institusjonelle forståelsen av politikkens virkemåte, trenger jeg noen teoretiske tilnærminger til hvordan politikk spres mellom land. I kapittelets andre del vil jeg redegjøre for hvordan OMC kan forstås som policy transfer, og som spredning av normer. Disse to modellene kan være til hjelp for å belyse hvordan OMC kan virke på nasjonal politikkutforming.

2.1 En institusjonell tilnærming til studiet av politikkutforming

2.1.1 Myten om rasjonalitet

Hva påvirker faktisk beslutningsatferd? Forståelsen av politikkens funksjon og hva som driver menneskelig handling avhenger av hvilke vurderinger man gjør om hva som påvirker beslutningsadferd. “Logic of consequentiality” og “logic of appropriateness” blir ofte framstilt som to motsatte former for handlingslogikk for å beskrive beslutninger (Kjær 2010:7f, March og Olsen 2004:3), og reflekterer to ulike forståelser av politikkføring. Konsekvenslogikken danner basisen for en instrumentell forståelse av politikk, mens logikken om det passende utgjør en institusjonell tilnærming (Christensen m.fl 2004:13). Følgende modell illustrerer disse to synene på politikkutforming.

³ “The logic of appropriateness” er ofte oversatt til sømmelighetslogikk. I denne oppgaven velger jeg å bruke den engelske termen, da jeg ikke anser den norske termen som en god oversettelse.



Figur nr. 1, to former for handlingslogikk i forståelsen hvordan politikk utformes. Et instrumentelt perspektiv versus et institusjonelt.

Tanken om den rasjonelle aktør utgjør grunnlaget i en konsekvenslogikk, og har vært den mest fremtredende logikken for å forstå faktisk beslutningsatferd. Utviklingen av nyinstitusjonalismen er fundert på en kritikk av den fremtredende rollen som rasjonalitet har hatt for å forstå virkeligheten. I det følgende vil jeg argumentere for hvorfor jeg velger en institusjonell tilnærming.

Rasjonelle beslutningsprosesser innebærer forhåndsvurdering av handling (March 2008:29). En aktør står ovenfor ulike sett av handlingsalternativer assosiert med forventede konsekvenser. Den rasjonelle aktør vil rangere handlingsalternativ, og velge det som nyttemaksimerer egne preferanser (Simon 1997:76ff). Selv om organisasjoner ikke lever opp til en forutsetning om rasjonalitet, er de ofte intendert rasjonelle (Simon 1997:88). Forsetning om full rasjonalitet lar seg vanskelig oppfylle i en reell beslutningssituasjon. Dette gjelder særlig to forhold, nemlig informasjonsproblemet og preferanseproblemet (Eriksen 1986:109).

Menneskets ressurser begrenses av mangfoldig informasjon i en beslutningssituasjon. Denne begrensningen gjelder også menneskets kognitive evne til å forstå et problems virkelige omfang, og dermed se for seg framtidige konsekvenser. Begrenset rasjonalitet omhandler hvordan beslutningstakere kan opptre så rasjonelt som mulig, gitt en oppmykning av forutsetningen om full informasjon (Simon 1997:88, Birkland 2005:216). Videre oppstår preferanseproblemet da beslutningstaking foregår under tvetydige forhold, hvor mål og preferanser er vage, problematiske, inkonsekvante og ustabile. Ved å ignorere dette, vil en også risikere å feiltolke beslutningsatferd og misforstå den faktiske problemstillingen beslutningstakeren står ovenfor (March 1988:269).

March (2008) kritiserer tilnærminger som forsøker å forstå menneskelig atferd basert på et rasjonelt fundament. Han (2008:28ff) beskriver "the myth of rationality" som ideen om at

intelligent atferd med større sannsynlighet kan oppnås gjennom en rasjonell handlingsprosess, sammenlignet med alternative handlingsprosesser. I dag framstår rasjonalitet som en selvfølge i jakten på intelligent atferd, og som et resultat anvendes en rasjonell handlingsprosedyre også for å beskrive faktisk atferd, til tross for dens svakheter. March sier dette på følgende måte:

Although decision theory has some widely-recognized problems, it has become a modern classic of truth, beauty, and justice. And although there are contending religions, it is the established church of social science (March 1988:2).

March (2008:40) er altså kritisk til en slik ensidig dyrking av rasjonalitet innen samfunnsvitenskapene. Ressurser innen forskningen blir først og fremst brukt til å videreutvikle og beskytte myten om rasjonalitet, og ikke til å drive fram andre former for handlingslogikk og perspektiver på menneskelig atferd. Det institusjonelle perspektiv er en alternativ forståelse av virkeligheten, som evner å beskrive tvetydige situasjoner, hvor verken mål, identiteter eller regler er entydige, hvor disse kan virke konkurrerende og der preferanser ikke er gitt (Christensen og Røvik 1999:164ff). Nettopp dette er aspekter vi kan forvente å finne som sentrale element i hvordan OMC prosesser virker. I det følgende vil jeg redegjøre for hvordan institusjoner betinger atferd.

2.1.2 The logic of appropriateness

Å forstå institusjoners virkemåte kan bidra til viktig innsikt i kompliserte politiske prosesser. En institusjonell tilnærming til studiet av politikk vil først og fremst kunne gi innsikt i hvordan ulike institusjonelle anordninger påvirker beslutningsatferd og dermed utfallet av politiske prosesser. Ifølge Rothstein (1996:134) kan institusjoner fungere som en uavhengig kausal variabel for å forklare hvorfor samfunnet er som det er. Den institusjonelle tilnærming er ikke enhetlig. Ulike retninger innenfor institusjonell teori innehar ulike utgangspunkt for hvordan institusjoner betinger atferd. I denne sammenhengen er det derimot ikke hensiktsmessig å og eksplisitt skille mellom slike retninger, selv om mitt perspektiv i hovedsak vil være i overenstemmelse med March og Olsens begrep om “the logic of appropriateness”.

March og Olsen har vært de sentrale i å utvikle et institusjonelt perspektiv. De definerer institusjoner på følgende måte:

An institution is a relatively stable collection of rules and practices embedded in structures of resources that make action possible – organizational, financial and staff capabilities, and

structures of meaning that explain and justify behaviour – roles, identities and belonging, common purposes, and causal and normative beliefs (March og Olsen 2004:5).

March og Olsens (2004) institusjonelle perspektiv tar utgangspunkt i “the logic of appropriateness” som handlingslogikk og flombelyser betydningen av normer for adferd i politiske beslutningsprosesser. Handlinger er først og fremst drevet av regler for riktig og eksemplarisk oppførsel, og denne handlingslogikken baserer seg på aktørers ønske om legitimitet fra omgivelsene. Regler etterlevs fordi de blir ansett som riktige, naturlige og sanne. En identitet knyttes til en rolle, og det etableres forventninger for hva som ansees som riktig oppførsel (March og Olsen 2004:3). Dette perspektivet står i kontrast til en rasjonell forståelse av menneskelig handling, der regler først og fremst reflekterer interesser og makt (March og Olsen 2004:3ff).

Olsen (2007:97f) skiller mellom legale og levende organisasjoner. Institusjoner er mer enn instrumentell struktur. Organisasjonskart forvandles til en kollektiv praksis basert på legitim autoritet og en felles definisjon av riktig oppførsel og måter å tenke på for aktører sett i lys av kontekst. Dermed forstås også regler som både formelle og uformelle. Ved å ta i bruk begrepet institusjon åpner en opp for et syn på organisasjoner som avviker fra en rasjonell kalkulerende tilnærming (Jaffee 2001:227), og slik anerkjenner en at ikke-instrumentelle forhold påvirker organisasjoners virkemåte.

Once an organization is viewed as an institution, it takes on the sociological baggage that renders it less rational, less formal, less single-mindedly goal directed. Calling an organization an institution means that they are not just simply black boxes that produce goods and services but human organizations driven by emotion and tradition (Jaffee 2001:227).

Regler for riktig handling er i stor grad gitt av institusjoners forhistorie. Parsons (2007:91) argumenterer for et iboende historisk perspektiv i institusjonell teori, da institusjoner er resultat av tidligere handlinger. Politikktutvikling beskrives som stivhengig. Politikk vil avhenge av erfaringer og prosedyrer for hvordan problemer ble løst i forhistorien, og nye beslutninger tas med utgangspunkt i hva som har blitt gjort tidligere (Peters m.fl 2007:488f). Menneskets valg på tidspunkt t endrer deres egne betingelser for valg av handling på tidspunkt $t + 1$ (Parsons 2007:12, 91). Kausalitet er i dette perspektivet i stor grad stivhengig (Hall og Taylor 1996:941). I neste delkapittel vil jeg gå inn på hvordan institusjoner endres.

2.1.3 Perspektiv på endring i institusjoner

Hva trigger endringsprosesser innen politiske institusjoner? Gitt at en forestilling om riktig og eksemplarisk atferd, “logic of appropriateness”, innen institusjoner påvirker faktisk beslutningsatferd vil det være nyttig å belyse hvordan normer for riktige og eksemplariske handlinger oppstår og endres. Dette vil nemlig virke førende på hvordan politikken endres.

Selv om atferd oppfattes som regelfølgning, er ikke dette en statisk situasjon. En iboende streben etter en idealtilværelse gjør endring til en naturlig del av institusjoner (Olsen 2000:3). Regler og praksis er i stadig endring som et resultat av positive og negative erfaringer, tilpasning og læring (Olsen 2010:120,129). Historisk ineffektivitet tilsier at endring ikke er uproblematisk, institusjoner tilpasser seg ikke perfekt til omgivelsene. Forholdet mellom institusjon, atferd og kontekst er dynamisk og i stadig endring. Men dette forholdet er også stivhengig, og utviklingen vil i stor grad kunne beskrives med utgangspunkt i tidligere erfaringer.

I studiet av europeisk integrasjon, argumenterer Knill (1998) for at effektiv implementering av EUs politikk avhenger blant annet av den nasjonale administrative tradisjon. Individuell identitet og preferanser er både premissleverandører og et produkt av politikkkutforming, og utvikling av kompetanse gjør institusjoner robust mot eksternt press for endring (Olsen 2007:106, March og Olsen 1998:954f). Olsen (2010:123) hevder at historien er ineffektiv, og at atferd innen institusjoner dermed kan være vanskelig å endre.

På den andre siden er institusjoner også lydhøre ovenfor omgivelsene. Institusjoners søken etter legitimitet og aksept fra aktører de samhandler med, kan forklare endring i institusjoner. Institusjonelle regler etterleves fordi de ansees som normativt riktige, og dermed ikke først og fremst for å oppnå forutinntatte mål (Olsen 2007:100). Ulike faktorer kan avgjøre hvorvidt en anser en organisasjon som legitim. Om organisasjonen innehar strukturelle trekk, prosedyrer og regler som samsvarer med samfunnets syn på legitim organisering, kan dette bidra til at den aktuelle organisasjonen blir ansett som legitim i seg selv. I søken etter legitimitet kan institusjoner endre seg for å tilpasse seg samfunnets forestilling av riktig atferd.

Powell og DiMaggio (1991:64) utdyper det omgivelsesbaserte synspunktet på endring, når de forsøker å forklare homogenitet mellom organisasjoner. Organisasjoner i dagens samfunn er i stor grad organisert etter like prinsipper, og gjelder i særlig grad organisasjoner innenfor like virkefelt. En slik homogeniserende prosess kan fanges med begrepet isomorfisme. Endring

innen institusjoner basert på isomorfisme kan forklares gjennom flere bakenforliggende årsaksmekanismer. Jeg fokuserer på to av dem: etterligning og et normativt press. Innen etterlignende isomorfisme står en organisasjon ovenfor usikre sammenhenger mellom årsak og virkning, og uklare mål. Da er imitasjon av andres løsninger et alternativ. Berry og Berry (2007:225) kaller en slik prosess diffusjonsmodeller. Stater låner ideer fra hverandre som har vært suksessfulle andre steder. Dette hviler på en inkrementell forståelse av beslutningstakingen. Beslutningstakere står ovenfor kompliserte problemer, og tar snarveier ved å benytte seg av innsikt som andre har gjort i lignende tilfeller. Isomorfisme kan også forekomme gjennom en normativ prosess, der ulike grupper utøver press på institusjoner for å innføre standarder som er i overensstemmelse med deres overbevisning (Powell og DiMaggio 1991:67ff).

Hvordan etableres og endres regler, og en felles forståelse for riktig atferd? Endring er regelbundet og tar form etter fastsatte prosedyrer, ettersom institusjoner tolker og svarer på erfaring gjennom læring og tilpasning. Huntington (1965:393f) beskriver en politisk institusjonaliseringsprosess, der organisasjon og prosedyrer utvikler verdi og stabilitet, og der regler, praksis og prosedyrer etableres. Institusjonalisering kan i seg selv fungere som en nøkkelindikator på politisk endring, og defineres som "...a process implies that an organizational identity is developed and legitimacy in a culture is built, processes that are usually slow and difficult to dictate" (Olsen 2010:37). Tre sentrale dimensjoner i institusjonalisering er: 1) Rutinisering, strukturering og formalisering som bidrar til mindre grad av usikkerhet, tvetydighet og konflikt. Det oppstår økende grad av enighet og klarhet om praksis og prinsipper. 2) Standardisering og homogenisering av meningskoder og måter å tenke på. Det oppstår felles vokabular, forventninger og forståelser for hvilke prosedyrer som blir ansett som riktige og legitime. 3) Det blir i mindre grad behov for å rettferdiggjøre bruk av ressurser. Ressurser gir kapasitet til å handle og følge opp regler (Olsen 2007a:95, b2007:269). Jeg ønsker å anvende dette for å forstå hvordan OMC kan innvirke på nasjonal politikkkutforming gjennom en institusjonaliseringsprosess.

2.2 Rammeverk til studiet av OMC

Den institusjonelle tilnærming sier noe generelt om hvordan politikkkutforming foregår. Dermed vil jeg supplere denne tilnærmingen med et rammeverk som kan gi innsikt i hvordan OMC virker. Dette er et rammeverk jeg ønsker å bygge opp med to modeller: policy transfer og en modell for spredning av normer mellom land. Policy transfer beskriver hvordan politikk

har blitt likere mellom land. Policy transfer sier både noe spesifikt om hvordan OMC virker, og er også hensiktsmessig for å ordne analysen. Modellen for spredning av normer viser hvordan det kan etableres en mellomstatlig forståelse av riktig og eksemplarisk oppførsel. Modellen viser hvordan OMC bør forstås som en prosess. Denne prosessen foregår både på europeisk nivå og på nasjonalt nivå. Den institusjonelle forståelsen av politikkutforming danner grunnlaget i dette rammeverket.

2.2.1 Policy transfer

Spredning av politikk mellom land er verken et nytt fenomen eller et fenomen introdusert av EU. Det er en relativt stor internasjonal forskningslitteraturen som studerer policy transfer. Altså hvorfor og hvordan administrative løsninger og innholdet i politikken har blitt likere mellom land. Dolowitz og Marsh (2000) bruker begrepet policy transfer, som kan defineres som: "Knowledge about policies, administrative arrangements or institutions is used across time or space in the development of policies, administrative arrangements and institutions elsewhere" (Stone 1999:51). Dolowitz og Marsh (1996, 2000) har utviklet en modell om policy transfer som gir et analytisk rammeverk for hvordan en kan tilnærme seg studiet av homogeniserende prosesser mellom land. Slik kan dette sees i sammenheng med den institusjonelle viklingen om det omgivelsesbaserte perspektiv. Sentralt i policy transfer-litteraturen er hvordan man kan identifisere ulike komponenter som er avgjørende i en slik prosess.

Radaelli (2000:30) anvender en forenklet versjon av policy transfer-modellen i sin empiriske analyse av politikkoverføring i EU. Her stilles fire spørsmål som kan belyse hvordan politikkoverføring mellom land kan være mulig og hvordan det kan foregå.

1) Hvem

Kartlegging av hvilke aktører som er involverte i en overføringsprosess. Dolowitz og Marsh (1996:3f, 2000:10) peker særlig på betydningen av såkalte policyentreprenører som fremmer policy transfer. Dette kan være byråkrater, politikere, interessegrupper, eksperter på fagfelt, tenke tanker og internasjonale organisasjoner.

2) Hva

Hva er det som blir overført? Dette kan være ideer, ideologi, holdninger, målsettinger, struktur, policyinnhold, konsepter og negative erfaringer.

3) *Hvorfor*

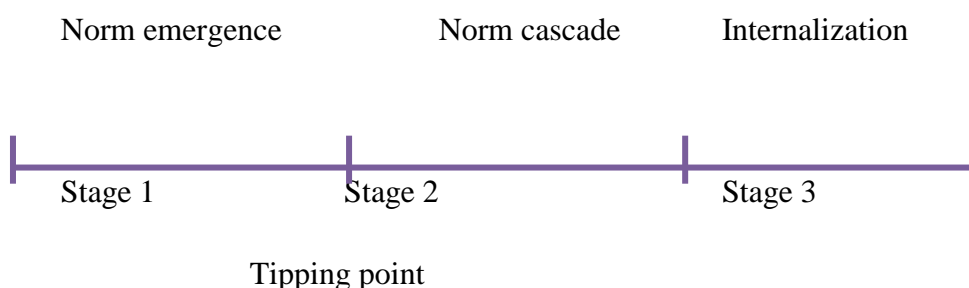
Hvorfor foregår policy transfer? Her skiller en mellom frivillig og ufrivillig, samt direkte og indirekte deltakelse i policy transfer. Er det grad av tvang i denne prosessen?

4) *Hvordan*

Gjennom hvilke mekanismer virker policy transfer? Radaelli (2000:30) fokuserer på betydningen av traktater, lovgivning og ulike policy instrument i EU kan ha på politikkutvikling i medlemslandene. I studiet av OMC vil jeg analysere flere mekanismer som muliggjør politikkoverføring mellom land. Dette er særlig hvordan spredning av normer for riktig og eksemplarisk oppførsel virker på lands implementering av europeisk politikk. Spørsmålet om hvordan policy transfer foregår, er helt sentralt for å besvare min problemstilling. Men jeg anser også OMC for å være en prosess hvor svaret på hvem, hva, hvorfor og hvordan kan variere. Den neste modellen er med på å belyse dette.

2.2.2 OMC som spredning av normer

Innen internasjonal politikk-litteratur finnes det teorier om hvordan normer for handlinger spres mellom land. Dette kan det her være hensiktsmessig å trekke veksler på. Denne modellen tar også utgangspunkt i at “logic of appropriateness” er den grunnleggende handlingslogikken når normer spres mellom land. Finnemore og Sikkink (1998) og Risse og Sikkink (1999) fremmer et perspektiv på hvordan normer for handling kan spres i det internasjonale samfunn og etableres som riktig oppførsel i nasjonalstater. Kleibrink (2011:80) argumenterer at for å forstå diffusjon av normer, bør en analysere hvordan normer oppstår og hvordan entreprenører fastsetter deres betydning. Dette har betydning for hvordan normer innvirker på nasjonal politikkføring. Finnemore og Sikkink (1998:895ff) presenterer en modell som framstiller spredning av normer i tre trinn:



Figur nr. x: The norm life cycle

Ved modellens første trinn etableres og utvikles en norm. Entreprenører fastsetter normens innhold med utgangspunkt i innsikt over hva som ansees som riktig og eksemplarisk atferd i den konteksten normen skal virke i. ”Tipping point” beskriver vendepunktet der en kritisk andel av relevante stater aksepterer og tar til seg en gitt norm, mens trinn to omhandler aksept for normen på et bredere plan. Ved det siste trinnet er normen allment akseptert og nærmest tatt for gitt, og den er ikke lenger en stor del av den offentlige debatt (Finnemore og Sikkink 1998:895f).

Disse tre trinnene i modellen viser hvordan OMC virker gjennom en prosess. For å analytisk tilnærme meg studiet av en prosess, vil jeg også se på utforming av politikk som en faseinndeling. *Policy syklusen* er en slik inndeling (Birkland 2007:224, Kjellberg og Reitan 1995:132ff). I denne oppgaven vil jeg ta utgangspunkt i en tredeling, nemlig *problemdefinering*, *agendasetting* og *iverksetting*. Dette er tre trinn jeg ønsker å se i sammenheng med modellen ovenfor. Jeg vil se på OMC som en prosess der problemdefinering og agendasetting, lik de to første trinnene i modellen ovenfor, foregår på europeisk nivå. Mens iverksetting foregår innad i nasjonalstaten.

Problemdefinering og agendasetting er ikke synonymt. Mens førstnevnte omhandler en kollektiv forståelse rundt et problem, omhandler agendasetting heller en prosess der et definert problem kan ende i en mulighet for et politisk vedtak, og dermed også politisk endring. Slik kan den med definisjonsmakt også ha makt over den politiske agenda. Videre er det viktig å påpeke at iverksetting ikke ansees som en dikotom variabel, og en vil kunne observere ulik grad av iverksetting.

2.3 Oppsummering og forventninger

I dette kapittelet har jeg introdusert flere teoretiske perspektiv for å analysere hvordan OMC innvirker på nasjonal politikkføring. Dette er perspektiv som både gir noen knagger å henge empirien på, og som etablerer noen forventninger til hva jeg vil finne.

Den institusjonelle tilnærming er fundamentet for hva jeg anser som politikkens virkemåte i prosesser der politikkutforming på EU-nivå møter det nasjonale nivå. Fokuset ligger på hvordan regler, både formelle og uformelle, danner grunnlaget for menneskelig handling og dermed utformingen av politikk. Den institusjonelle forståelsen av politikk er viktig og relevant for å besvare min problemstilling på to måter. For det første omhandler oppgaven hvordan normer etableres på europeisk nivå, og hvordan de spres uten kommando og kontroll.

For det andre har jeg en antakelse om at måten disse normene tas i mot på nasjonalt nivå, kan forstås ut fra et institusjonelt perspektiv. Dette står i stor grad i kontrast til forståelsen av politikkføring innen det instrumentelle perspektiv, som jeg i denne oppgaven ikke vil anvende for å besvare min problemstilling.

Politikk er dynamisk og tvetydig. Regler for riktig og eksemplarisk oppførsel er i stadig endring. Det er to perspektiver innen den institusjonelle retning som blir viktig for å forstå hva som skjer i fasen der spredning av normer treffer det nasjonale nivå. En versjon er diffusjonistisk, der prelegitimerte normer og standarder for atferd tas inn i politikken fordi det er legitimerende. Dette er normer som i de siste ti årene har utviklet seg innen VET-området, og som tas for gitt i det europeiske politikkfelleskapet. Den andre versjonen tar hensyn til institusjonell treghet, og kan forklare motstand nasjonalt hvis den europeiske normen støter mot hva som oppfattes som akseptabelt av nasjonale aktører.

Institusjonalisering beskriver en prosess der endring er mulig. I den grad endring forekommer i nasjonal politikk, vil jeg forvente at det skjer ved en inkrementell prosess. Deltakere i nasjonal politikkutforming vil gradvis anse normer og standarder fra europeisk nivå som passende og legitime deler av nasjonal politikk. Det er noen mekanismer som karakteriserer en institusjonaliseringsprosess. Hvis det europeiske samarbeidet kan kjennetegnes som rutinepreget, formalisert og standardisert, kan en også forvente at OMC vil få effekt nasjonalt. Hvis Københavnprosessen er institusjonalisert vil det eksistere en lik forståelse for problemer og løsninger. I så tilfelle vil en også kunne forvente liten grad av konflikt. Nasjonale aktører anser den europeiske politikken som en naturlig del av sitt eget virke. *Jeg forventer dermed at et institusjonalisert samarbeid på EU-nivå vil kunne gi mulighet for systematisk effekt på politikkutforming på nasjonalt nivå.*

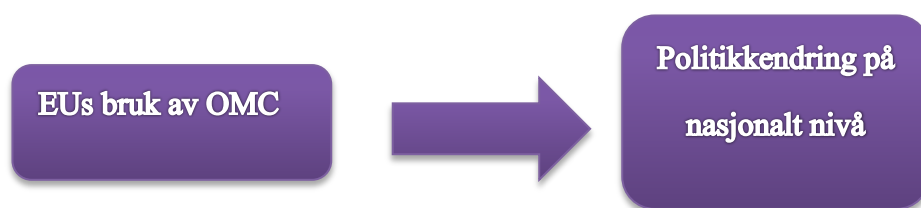
Policy transfer-rammeverket viser hvordan OMC er mulig, og hvordan det foregår. Jeg forstår OMC som en prosess – og dermed ønsker jeg å supplere policy transfer med en modell for spredning av normer mellom land. Denne modellen viser hvordan spredning av en norm skjer i tre faser. I første og andre fase utvikles og spres en norm, mens i tredje fase praktiseres normen nasjonalt. Disse tre trinnene henger nøye sammen med policy syklusens tre første faser: problemdefinering, agendasetting og iverksetting. Denne modellen vil strukturere min analyse. Først tar jeg for meg hvordan en norm defineres og klatrer på agendaen på EU-nivå, så tar jeg for meg hvordan normen iverksettes og praktiseres på nasjonalt nivå.

Kapittel 3 Metodiske utfordringer i studiet av OMC

I studiet av hvordan OMC påvirker norsk politikkutforming innen fag- og yrkesopplæring dukker det opp en åpenbar metodisk problemstilling; Hvordan påvise den *kausale* relasjonen? Altså, hvordan kan jeg vite at EU påvirker norsk utdanningspolitikk? Studiet av den åpne koordineringsmetoden er kompleks metodisk, fordi det omhandler politiske påvirkningsprosesser av stater gjennom normer, læring og samarbeid. Denne metodiske utfordringen relaterer seg til begrepet *indre validitet*, nemlig hvorvidt en kan sannsynliggjøre at sammenhengen mellom uavhengig og avhengig variabel er kausal.

I dette kapitlet vil jeg vise at å utvikle et godt forskningsdesign er avgjørende for å sikre god indre validitet i studiet av den åpne koordineringsmetoden. Gjennom en kvalitativ tilnærming vil en ha mulighet til å studere kausale mekanismer, altså hvordan X relaterer seg til Y. Jeg argumenterer for at innsikt i kausale mekanismer gir gode muligheter for å påvise *hvordan* EU påvirker norsk utdanningspolitikk. Selv om hovedvekten ligger på indre validitet, vil forskningsdesignet også forholde seg til andre kvalitative metodiske problemstillinger knyttet til validitet og reliabilitet, og studiet av OMC.

3.1 Presentasjon av hovedvariabler



Figur nr. 2, relasjon mellom uavhengig og avhengig variabel.

Figuren ovenfor viser påvirkningsforholdet mellom mine to hovedvariabler, og reflekterer hensikten med studiet mitt, nemlig å belyse hvordan OMC innvirker på nasjonal politikkføring.

Uavhengig variabel

Jeg definerer OMC som en uavhengig variabel. Formålet med studien er å forstå hvordan OMC virker, og dermed også kunne si noe om hvordan EU påvirker statenes politikkføring gjennom frivillig samarbeid. Det vil være et stort antall faktorer som belyser politisk endring på nasjonalt nivå, men det er ikke hensiktsmessig her å forstå hva som framkaller endring på nasjonalt nivå på et generelt grunnlag, men heller fokusere på hvordan EU kan få gjennomslag for politikk gjennom frivilling koordinering. Københavnprosessen, som jeg vil redegjøre for i detalj i neste kapittel, illustrerer OMC i praksis innen VET-området.

Avhengig variabel

Kjernen i mitt empiriske studie er å analysere hvordan OMC kan forårsake endring i politikkføring på nasjonalt nivå. Dermed vil jeg definere politisk endring på nasjonalt nivå som min avhengige variabel, nemlig objektet som blir påvirket. Jeg tar utgangspunkt i norsk fag- og yrkesopplæring, (VET), og vil definere endring i politikken innen dette feltet som to europeiske policyverktøy, nemlig European Qualification Framework (EQF) og European Quality Assurance in VET (EQAVET). I min analyse ønsker jeg først å se hvordan utformingen av disse verktøyene har foregått på EU-nivå, for så å se hvordan Norge har respondert på EUs initiativ.

Det norske politikkbegrepet er ikke like differensiert som engelsk. Det engelske begrepet deles nemlig inn i tre: politics, policy og polity. Denne studien ser på endring i policy, noe som bør forstås som innholdet i politikken (Kjellberg og Reitan 1995:21). Videre ønsker jeg å forstå politikkutvikling gjennom den allerede nevnte policysyklusen, som beskriver politikk som en prosess gjennom ulike stadier. Norsk implementering av EQF og EQAVET vil her forstås som politisk endring. Som det kommer fram i kapittel to er implementering ikke et entydig begrep og bør ikke forstås som en dikotomi, iverksatt eller ikke iverksatt. Det betyr også at denne oppgaven tar høyde for at endring av politikken kan ta ulike former. Jeg vil derfor gå kvalitativt til verks, for å analysere i hvilken grad og på hvilken måte disse europeiske verktøyene er implementert i Norge.

Relasjon mellom variabler

Jeg anser denne oppgaven som et prosessstudie, og det jeg vil avdekke er først og fremst relasjonen mellom mine variabler. Jeg ønsker å forstå hvordan OMC virker på nasjonalt nivå. Dette vil jeg gjøre gjennom studiet av en kausal mekanisme, som jeg vil utdype i neste del.

3.2 Indre validitet

Innen empirisk forskning vil en aldri kunne operere med en sikkerhet på hundre prosent (Lund 2002:85f), og dermed er usikkerhet også alltid en faktor. Dette blir også framholdt av King, Keohane og Verba (1994) i deres klassiske metodeartikkel. De påstår at den vitenskapelige tilnærmingen til den innebygde usikkerheten i forskning må være å forsøke å begrunne hvorfor konklusjonene likevel er sannsynlige. Yin (2009:40) definerer indre validitet på følgende måte: “Internal validity seeking to establish a causal relationship, whereby certain conditions are believed to lead the other conditions, as distinguished from spurious relationships”. Dette er en type problemstilling som inngår i samlebetegnelsen validitet, nemlig med hvor stor grad av sikkerhet en kan anta et en slutning faktisk stemmer.

Det eksisterer ulike oppfatninger om hva kausalitet innebærer. George og Bennett (2005:137) skiller mellom kausale mekanismer og kausale effekter. Statistiske undersøkelser regner ut *hvor stor* effekt det er mellom variable, og en tilhørende feilmargin for at dette forholdet ikke skulle eksistere. Dermed sier en kausal effekt noe om korrelasjon mellom variable, kontrollert for alternative årsaksforhold i form av de andre variablene inkludert i analysen (Lund 2002:114). På den andre siden omhandler kausale mekanismer en ikke-observerbar prosess mellom to variable, altså hvordan *X relaterer seg til Y gjennom mellomliggende variable* (George og Bennett 2005:123ff).

George og Bennett (2005:11f) kritiserer King, Keohane og Verba for at de ikke likt anerkjenner kausale effekter og kausale mekanismer i kausale forklaringer. Elster (1998:49) hevder kausale mekanismer gir bedre forklaringer. Ved å forstå hvordan variable relaterer seg til hverandre, reduserer en også risikoen for spuriøse sammenhenger, der en misforstår korrelasjon som kausalitet. En forklaring basert på kausale effekter vil kunne hevde *hvis A, så kanskje B*, mens en kausal mekanisme vil åpne opp den svarte boksen mellom variablene, og dermed heller hevde *hvis A, så kanskje C, D og B* (Elster 1998:49).

Både Lund (2002:81,89) og Yin (2009:43) trekker fram betydningen av forskningsdesign som en mulig fremgangsmetode for og best mulig sikre den indre validiteten. For å vitenskapelig belyse hvordan EU påvirker nasjonal politikkføring gjennom OMC, er høy grad av indre validitet viktig. Innsikt i kausale mekanismer kan bidra til å sannsynliggjøre at det eksisterer en reell sammenheng mellom mine variabler. Videre kan ulike metodiske teknikker også være med på å forsterke antakelsen om at OMC har en virkning på deltakende lands politikkføring. I oppgavens neste del skisserer jeg et forskningsdesign som jeg vil argumentere for at i størst mulig grad sikrer den indre validiteten i studiet av OMC. Metodevalg tas dermed på bakgrunn av forskningsprosjektets formål.

3.3 Casestudiet

3.3.1 Studiet av én enhet

For å få bedre innsikt i hvordan den åpne koordineringsmetoden virker, kan et inngående studium av en enkelt enhet gi nyttige svar. Case anvendes som metode fordi jeg vil se på et avgrenset eksempel for å analysere et spesifikt tema eller fenomen. Mitt case er altså bruken av OMC innen Københavnprosessen og hvordan det påvirker norsk VET. Casestudiet gir mulighet til å forstå mekanismene som fungerer generelt i et fenomen, og samtidig forstå noe spesifikt om studieobjektet i seg selv. Istedenfor å velge alle stater i Europa som studieobjekter, vil jeg heller velge en enkelt stat, Norge.

Kvalitative, liten N-studier, har sin styrke i forståelse av aktører og deres intensjoner, innsikt i kausale mekanismer og utvikling av begreper og hypoteser. Det er den indre validiteten samt begrepsvaliditeten som blir løftet fram som casestudiets fortinn (Gerring 2007:37ff). Ved å fokusere på kausale mekanismer kan jeg ”åpne opp” den svarte boksen mellom uavhengig og avhengig variabel, og få innsikt i hvordan variablene relaterer seg til hverandre.

I dette studiet er jeg ikke ute etter å teste forhandsdefinerte hypoteser. Min hensikt er heller å forstå en prosess. Jeg har ikke brukt teoriene fra kapittel to til å formulere noen klare hypoteser om forventninger til funn i datamaterialet som jeg vil forsøke å bekrefte eller avkrefte i analysen. Ved datainnsamlingen har jeg heller forsøkt å samle inn informasjon for å få innsikt i fenomenet OMC. I etterkant kan dette systematisk analyseres opp mot mitt teoretiske utgangspunkt.

3.3.2 Valg av strategisk case

Et strategisk valg av case handler om å bekrefte en hypotese med utgangspunkt i et enkelt case (George og Bennett 2005:121). Som Gerring (2007:119), vil jeg tone dette litt ned, og heller påstå at dette kan være en teknikk som kan øke sannsynligheten for at hypotesen stemmer. Jeg vil argumentere for at min generelle antakelse knyttet til forskningsspørsmålet, om at OMC har effekt på nasjonal politikkføring, kan styrkes ytterlige gjennom et *strategisk valg av case*. Dette kan kobles opp til indre validiteten fordi det bidrar til å sannsynliggjøre en kausal sammenheng.

Et valg av Norge som enhet og utdanning som policyfelt, kan tolkes som et least-likely case. Et least-likely case ligger i utkanten av hvor en forventer at hypotesen skal kunne gjelde. Hvis hypotesen stemmer her, kan det være en indikasjon på forklaringskraft i forhold til hele populasjonen (George og Bennett 2005:120f, Gerring 2007:213). Norge er ikke medlem av EU og har ingen forpliktelser til å følge opp Lisboastrategien gjennom EØS-avtalen. Norge er heller ikke delaktig i den formelle beslutningsprosedyren knyttet til vedtak i EU. Medlemslandene har i motsetning til Norge en forpliktelse til å være inkludert, likevel er implementering av politikk frivillig.

Hvis en kan påvise en sammenheng mellom EUs anvendelse av OMC og effekt på norsk politikk, kan det forsterke antakelsen om hvilken uformell makt EU har via frivillige koordineringsprosesser. Videre er utdanningsfeltet ikke et politikkområde som tradisjonelt er gjenstand for internasjonalt samarbeid på samme måte som for eksempel miljøpolitikk, ressursforvaltningspolitikk eller handelspolitikk. Hvis en likevel kan påvise en sammenheng, kan også dette si noe om hvilken makt EU har uavhengig av policyfelt og den tradisjonelle forståelsen av nasjonalstatens ansvarsområde. I en lignende studie av internasjonale organisasjoners påvirkning på Sveits' utdanningspolitikk anvender også Bieber (2010:1) et least likely case design med samme argumentasjon. Om en finner belegg for at OMC har hatt virkning på norsk utdanningspolitikk, kan dette gi en indikasjon på de mekanismene som virker i påvirkningsforholdet mellom EU og nasjonalstaten.

3.4 Datakilder og -innsamling

For å studere den åpne koordineringsmetoden har jeg anvendt to metoder for å samle inn data, informantintervjuer og tekstanalyse. Jeg vil her argumentere kort for at ved å anvende disse to metodene, vil jeg kunne få informasjon om den kausale relasjonen mellom mine variable. Slik

informasjon er mer troverdig om det er samsvar mellom resultatene innhentet ved ulike datainnsamlinger. I presentasjon av metodene gjør jeg også rede for utvalg og framgangsmåte.

3.4.1 Intervju

Intervju med nøkkelpersoner gir meg informasjon som ikke kan observeres og som jeg ikke kan hente fra andre steder. Ved å bruke intervju kan jeg få innsyn i informasjon jeg ellers ikke ville ha tilgang til og forhold jeg ikke kan observere direkte. Andersen (2006:279) definerer nøkkelinformanter som "...personer som antas å ha særlig god oversikt over og innsikt i et spørsmål forskeren ønsker å få belyst". Jeg kan ikke direkte observere andres opplevelser, tanker, følelser, erfaringer eller intensjoner, men intervju kan avdekke slike forhold. Bryman (2004:113) skiller mellom flere ulike former for kvalitative intervju, og der i blant det semi-strukturert intervju. Definisjonen av det semi-strukturert intervju er bruk av intervjuguide der en har et oppsett av spørsmål en skal gå igjennom (Bryman 2004:320). Hellevik (2003:108) kaller denne typen intervju for uformell. Intervjueren tar utgangspunkt i intervjuguiden, men måten en går fram på kan variere fra respondent til respondent.

I studiet av den åpne koordineringsmetoden har jeg gjennom semi-strukturerte intervju av eliterespondenter fått innsikt i erfaringer og opplevelser fra personer som jobber direkte med EU-spørsmål innen utdanning og særlig knyttet opp mot VET. Deres innsikt, kunnskap og direkte erfaringer har gitt meg verdifull forståelse om hvordan den åpne koordineringsmetoden virker i praksis.

Ni intervju ble gjennomført vinteren 2011, med utgangspunkt i en intervjuguide som er vedlagt (vedlegg nr. 1). Utvalgsmetoden som ble anvendt var at en av mine informanter identifiserte andre aktuelle informanter, dette har sannsynliggjort at mitt utvalg består av relevante personer. At mine informanter ofte tipset om hverandre, kan også være en indikasjon på at jeg har kommet i kontakt med representanter med særlig kunnskap om temaet. Mine informanter representerer aktørene som både er involvert i politikktutvikling av VET i Norge og på europeisk nivå. Dette er aktører fra myndighetsnivå, representanter fra partene i arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner og fra EU-nivå. Kun én av mine informanter jobber fast i EU-systemet, men til gjengjeld har denne personen stått svært sentralt i utformingen av det europeiske VET-samarbeidet. I tillegg har fire av mine informanter bakgrunn som såkalt nasjonal ekspert. Nasjonal eksperter er utsendt av Norge og jobber i en tidsavgrenset periode i EU-systemet. I denne perioden skal de være lojale mot

Kommisjonen, og virker dermed ikke som en representant fra nasjonalstaten. Dette utvalget av informanter skal ha gitt meg et godt grunnlag for å forstå hvordan det europeiske samarbeidet har foregått.

Anonymitet har vært et viktig prinsipp. Jeg var særlig interessert i å kartlegge oppfatninger og erfaringer til personer som har jobbet direkte med utdanning på europeisk nivå og særlig hvordan uformelle prosesser og mekanismer virker. Videre er fagmiljøet i Norge av mennesker som jobber med internasjonale spørsmål og VET relativt lite. Det har likevel vært viktig å synliggjøre ulike aktørers erfaringer. Informantene er dermed anonymisert, men kodet i teksten slik at en kan identifisere hvilke aktører de representerer. M for myndighet, P for “partene” (arbeidstaker- og giverorganisasjoner) og E for EU-systemet. Jeg har ikke hatt mulighet til å identifisere hvilke av informantene som har vært nasjonale eksperter, grunnet anonymitetshensynet. Vedlegg nr. 1 gir mer detalj om hvilke aktører som er representert.

Jeg mener at anonymisering ikke har lagt noen begrensinger i dette studiet, og har heller bidratt positivt til å innhente relevant informasjon. Flere informanter har vært mer villige til å gi en realistisk beskrivelse av egne oppfatninger når de har kunne vært anonyme. For enkelte har det vært viktig at man ikke kan tilbakeføre utsagn til de som personer. Hvorvidt EU har bidratt til å påvirke norsk utdanningspolitikk, kan være et sensitivt tema.

3.4.2 Tekstanalyse

Intervju gir ikke alene tilfredsstillende forståelse for den kausale relasjonen mellom mine variable, og jeg vil også være avhengig av å hente inn informasjon fra andre relevante kilder. Tekstanalysens formål er å avdekke tekstens innhold og tolke dens mening. Dette er særlig nyttig i studiet av politikk, som ofte kan karakteriseres som vag og flertydig. Kjeldstadli (1992:161f) er særlig opptatt av kildekritikk i bruk av tekstanalyse som undersøkelsestype. Dette er viktig for ikke å feiltolke den informasjonen en trekker ut fra tekst. Ytre kildekritikk omhandler en forståelse for kildens opphav og formål. I hvilken kontekst er kilden skrevet, og hva var meningen med den? Indre kildekritikk omhandler refleksjoner over hvordan en skal anvende kilden i analyse av egen problemstilling. Er kilden troverdig? Dette er viktige forutsetninger i tolkningen av tekstmateriale.

Ulike politiske dokument gir viktig supplerende innsikt i studiet av den åpne koordineringsmetoden. Dokument gir også innsikt i hvordan det frivillige samarbeidet har endt i formelle vedtak, prioriteringer og beslutninger. Dermed er dette avgjørende for å få

forståelse for den uavhengige variabelen. Jeg vil anvende dokumenter fra to nivå. For det første har jeg analysert EU-dokumenter for å få innblikk i hva som er deres forståelse. Dette er dokumenter som både beskriver den åpne koordineringsmetoden gjennom Lisboastrategien, og dokumenter som beskriver politiske prioriteringer innen VET og Københavnprosessen. Dette omhandler særlig kommunikeer som i stor grad er utarbeidet av Kommisjonen og signert av deltakende land, men også rekommandasjoner som har gått igjennom den formelle prosedyren i EU-systemet i Parlamentet og Rådet.

For det andre vil jeg anvende norske politiske dokumenter for å få kunnskap om effekt av OMC på nasjonalt nivå. Stortingsmeldinger og NOU-rapporter om norsk utdanningspolitikk kan både gi viktig innsikt over politiske prioriteringer og hvordan disse har utviklet seg over tid. Også høringsbrev og høringsuttalelser gir innsikt i formelle standpunkt til berørte parter i utvikling av politikk. Dette vil bidra til å få innsikt i den avhengige variabelen, politisk endring. Jeg vil også anvende dokument til å bekrefte informasjon jeg har innhentet gjennom intervju av eliteinformanter. Dette vil både kunne avdekke om det er samsvar mellom offisielle uttalelser og uttalelser innhentet gjennom intervju der informanten er anonymisert.

3.5. Begrensninger og utfordringer ved forskningsdesignet

Hovedfokuset med dette kapittelet har så langt vært å redegjøre for mitt forskningsdesign og hvordan det kan styrke den indre validiteten i et studie av et frivillig samarbeid mellom EU og medlemsland. Jeg har argumentert for at et casestudiet, hvor jeg anvender semi-strukturerte intervju og tekstanalyse som metode, kan gi mulighet for høy indre validitet. Likevel vil jeg avslutningsvis inkludere noen refleksjoner rundt det kvalitative forskningsdesignets begrensninger, og da særlig problematiske sider ved å studere OMC.

Ved å fokusere på indre validitet, vil jeg samtidig nedprioritere ytre validitet (Lund 2002:150ff). I mitt empiriske studium vurderer jeg at en mer dyptgående forståelse av fenomenet er viktigere enn å ha muligheten til å komme fram til funn som gjelder alle medlemsland. Altså er forståelsen for kontekst viktigere enn muligheten til å generalisere mine funn (Bryman 2004:287). Jeg vil likevel argumentere for at studier av én enkelt enhet kan bidra til kumulativ kunnskap som er nyttig utover kontekst (Rueschmeyer 2003). Jeg kan få en generell forståelse for hvordan den åpne koordineringsmetoden fungerer, selv om jeg ikke kan anta at mine funn vil gjelde direkte for andre medlemsland. Dette er i tråd med

Gerrings (2007) syn på casestudiet, som studiet av en enkelt enhet, med motiv om å kunne forstå en større gruppe med like enheter. Samtidig må en være oppmerksom på at resultatene er kontekstsensitive. Kanskje er det særlige forhold i Norge som gjør at denne informasjonen ikke vil være relevant utover dette caset.

Reliabilitet dreier seg om troverdighet og etterprøvbarhet (Bryman 2004:70). Ville andre forskere kommet fram til samme resultater som meg på et annet tidspunkt, ved å benytte seg av de samme metodene og prinsippene som meg? Å leve opp til denne forutsetningen handler i stor grad om nøyaktighet i innsamling og analyse av data. I oppnåelsen av reliabilitet bør en forsøke å standardisere informasjonen en innhenter i så stor grad som mulig. Reliabilitet i forhold til semi-strukturerte intervju kan være problematisk. Hvordan skal en kunne etterprøve informasjon som jeg har innhentet som følge av en samtale? Her kan en god intervjuguide virke standardiserende, men dette kan likevel ikke fange opp en dynamisk samtale mellom forsker og respondent. Dette er heller ikke fullstendig ønskelig, da hensikten med intervju er å fange opp ny informasjon. Troverdighet og etterprøvbarhet angående analyse av politiske dokument på nasjonalt og EU-nivå er lettere å etterleve, fordi de er offisielle og lett tilgjengelige. Andre kan gå tilbake til disse dokumentene og vurdere mine tolkninger.

Et problematisk aspekt ved intervju er hvorvidt en kan stole på at respondentene forteller sannheten. Andersen (2006:293) peker på hvordan intervjuobjektet kan bedrive rasjonalisering, som særlig går på å overdrive egen rolle, samt framstille seg selv i et bedre lys. Enkelte intervjuobjekter har en egen agenda over hvordan de vil framstille situasjonen, og det er her viktig for forskeren ikke å havne i en underdanig rolle. En må være oppmerksom på at informanter står i en politisk kontekst, og data en får gjennom intervju er dermed kontekstsensitive. For eksempel kan betydningen av EU være et sensitivt spørsmål i norsk politikk. Betydningen av de europeiske prosesser kan bli underdrevet for et nasjonalt publikum, mens betydningen av EU for det europeiske publikum blir overdrevet. Vifell (2004) omtaler dette når hun sier at Sverige snakker med "kløyvd tunge, "a forked toungue", i arbeidsmarkedspolitikken. Her kan en triangulering mellom intervju og tekstanalyse bidra til å se etter samsvar mellom offisielle uttalelser og informasjon jeg har innhentet gjennom intervju. Kanskje vil en oppdage at ulike aktører tolker offisiell politikk annerledes. Som Vifell gjør i sin studie av svensk arbeidsmarkedspolitik og EU, er det mulig å forstå dette som et funn fra analysen heller enn som et metodisk problem.

Dette er også forbehold en må ta i analyse av politiske dokument. Büchs (2003:33) peker på at politikere vil ikke nødvendigvis velge å synliggjøre at tiltak er utviklet og et resultat av den åpne koordineringsmetoden i eksempelvis Stortingsmeldinger. Om tiltaket et populært på det nasjonale plan vil politikere ha få insentiver til å referere til europeiske retningslinjer. Angående upopulære tiltak vil politikere derimot heller kunne vinne på å vise til krav om tilpasning fra EUs side. Dette gjør tolkningen av dokument på nasjonalt nivå særlig utfordrende.

I studiet av VET i Norge er det også mye interesse involvert, og det har vært viktig å ha dette i bakhodet i tolkning av data. Aktørene fra myndighetene, partene og EU-systemet er involvert i de europeiske prosessene på ulike måter. De ulike aktørene innehar ulik motivasjon og også ulik virkelighetsforståelse av betydningen av EU i norsk utdanning.

Kapittel 4 Det europeiske VET-samarbeidet

For å forstå hvordan EUs anvendelse av OMC innvirker på nasjonal politikkføring er det en forutsetning å vite hva slags type samarbeid dette dreier seg om. Dette første analysekapittelet har til hensikt å analysere hvordan OMC virker på EU-nivå.

Først vil jeg se i hvilken kontekst EU har kunnet utvikle et samarbeid innen et sensitivt politikkområde som utdanning er. Videre vil jeg kategorisere det europeiske samarbeidet inn i policy transfer-rammeverket, for å klargjøre de ulike elementene i dette samarbeidet. For å forstå hvordan OMC virker, vil jeg videre argumentere for at det europeiske VET-samarbeidet kan forstås som spredning av en norm mellom land om hvordan utdanningssystemet bør være. Tilslutt vil jeg diskutere hvilke mekanismer som kan fremme endring i nasjonal politikkføring. Dette kapittelet henger sammen med min teoretiske forventning om at et institusjonalisert samarbeid på EU-nivå vil muliggjøre systematisk effekt på nasjonalt nivå.

4.1 Kontekst: VET i det store bildet

4.1.1 En europeisk utdanningspolitikk

Hvordan kunne et europeisk samarbeid innen VET være mulig? På et tiår har utdanningspolitikk klatret høyt opp på den europeiske agenda. Hvordan har denne utviklingen foregått? Hvordan har EU gått fram for å utvikle en utdanningspolitikk på det europeiske nivå? I det følgende vil jeg starte oppgavens analyse ved å ta for meg konteksten der utdanning stadig har klatret høyere opp på den europeiske agenda. Ved å bruke utdanning som eksempel, vil dette også vise hvordan OMC gradvis har blitt etablert som styringsprinsipp i EU. Gjennom OMC har EU muliggjort en europeisk utdanningspolitikk.

Utviklingen av EUs utdanningspolitikk er en inkrementell prosess, karakterisert av gradvise steg mot en mer enhetlig tilnærming. Økt grad av samarbeid har vist seg gjennom endring i formelle lov- og regelverk og felles erklæringer om intensjoner. Romatraktaten befestet i

1957 at EU ikke skal inneha en egen utdanningspolitikk, og at dette utelukkende er et nasjonalt anliggende. I artikkel 127, som omhandler VET, er harmonisering av regulering og lovverk eksplisitt ekskludert. Europeiske tiltak skal heller støtte opp om og supplere medlemsstatenes politikkføring. Gjennom Maastrichttraktaten fra 1993 etableres subsidiaritetsprinsippet, der en enes om at avgjørelser skal tas på et så lavt nivå som mulig. Traktaten slår fast at EU ikke innehar selvstendig kompetanse på utdanningsfeltet. Likevel åpner artikkel 126 og 127 opp for politikkutvikling innen utdanning på europeisk nivå. Utdanning skal være en fast oppgave på EU-nivå, men all form for harmonisering er utelukket. Gjennom Amsterdamtraktatens artikkel 2 fra 1997 anerkjennes det for første gang at det er et behov for en europeisk tilnærming til utdanning (Jakobi og Rusconi 2009:53).

Romatraktaten 1957	Utdanning er et nasjonalt anliggende.
Maastrichttraktaten 1993	Subsidiaritetsprinsippet introduseres. Utdanning blir fast oppgave på EU-nivå.
Amsterdamtraktaten 1997	Anerkjenner behov for tilnærming til utdanning på europeisk nivå.

Tabell nr 1. Revidering av traktatene.

Samtidig som traktatene gradvis revideres for å i større grad kunne inkludere en europeisk tilnærming til utdanning, oppstår et formalisert samarbeid innen høyere utdanning utenfor EU-systemet, Bolognaprosessen i 1999. I Bolognaprosessen harmoniseres utdanningssystemene i Europa innen høyere utdanning, og det introduseres en lik tilnærming til oppbygging, poengberegning og karaktersetting (Pépin 2006:197). Dette samarbeidet mellom europeiske land blir også en del av EUs politikk, og markerer et vendepunkt for den videre utviklingen av en utvidet og mer ambisiøs utdanningspolitikk på EU-nivå.

Bolognaprosessen kan sies å ha fungert som et mulighetsvindu for å kunne tilnærme seg et sterkere europeisk samarbeid innen andre deler av utdanningssystemet. Gjennom Bologna ble rammen satt for en tankegang om at samarbeid om utdanningspolitikk på EU-nivå er mulig. Dette gjelder både føringer for hvordan samarbeidet kan foregå og for innholdet i politikken. En kan finne igjen mange elementer fra Bolognaprosessen innen dagens VET-samarbeid. Senere i analysen vil jeg argumentere for hvordan dette samarbeidet har muliggjort og lagt føringer på det europeiske samarbeid innen VET.

I 2000 får utdanningspolitisk samarbeid på EU-nivå en helt annen oppmerksomhet enn det har hatt tidligere gjennom Lisboastrategien, som er EUs økonomiske strategisamarbeid for å

oppnå økonomisk vekst. Her gikk en hardt ut og erklærte at EU skal bli “the most dynamic and competitive knowledge-based economy in the world” (Lisboastrategien 2000). I dette strategidokumentet blir utdanning sett i lys av økonomisk og sosialpolitisk utvikling. Utdanningspolitikk skal kunne bidra til å oppnå makroøkonomiske målsettinger. Slik åpner Lisboastrategien opp for å gjøre utdanningsfeltet til en selvstendig del av EUs virkefelt. Samtidig blir utdanning sett i sammenheng med andre politikkområder (Gornitzka 2006:10). Lisboastrategien har endret rammen for hvordan samarbeid om utdanning kan foregå, og markerer overgangen til en kunnskapsbasert økonomi.

Ved å anvende et styringsprinsipp tuftet på samarbeid og læring, nemlig den åpne koordineringsmetoden, kunne en europeisk tilnærming til utdanning være mulig. På denne måten kunne nasjonalstaters suverenitet respekteres samtidig innen et sensitivt politikkområde. Og Bologna hadde vist hvordan dette kunne være mulig. OMC skulle bidra til å oppnå visjonen om en utdanningspolitikk på EU-nivå. Slik var Lisboastrategien en tilnærming for å løse spenningen mellom medlemslandenes motvillighet til å overføre legal makt til EU-organ, og samtidige forventning om at EU skulle evne å produsere etterspurt politikk på vegne av medlemsstatene (Gornitzka 2006:11). Gjennom OMC introduseres et nytt styringsprinsipp som ligner det som i litteraturen omtales som overgangen fra government til governance. Dette markerer overgangen fra beslutningstaking basert på et hierarkisk system, til økende grad av styring gjennom nettverk der både private og offentlige aktører er representert (Gornitzka 2006:12, Kjær 2009:7ff). Utdanning kunne klatre på den europeiske agenda fordi en på EU-nivå tenkte nytt om styring på det europeiske nivå. Hvordan få gjennomslag for politikkføring i medlemsstatene? OMC-tilnærming gjorde det mulig å samarbeide på en annen måte uten å gå veien om å overføre formell kompetanse til EU-nivå. Styring begrenser seg dermed ikke til regulering gjennom lov, men inkluderer også samarbeid og involvering.

Innholdet i en europeisk tilnærming til utdanning, også innen VET, ble etablert gjennom et kommunike om livslang læring i 2001. Og den videre utviklingen fram til i dag har skjedd med utgangspunkt i dette dokumentet (E1 2011, intervju). Her blir betydningen av livslang læring understreket. Dette er fundamentet som innholdet i den europeiske utdanningspolitikken hviler på.

Bolognaprosessen 1999	Harmonisering av høyere utdanning
Lisboastrategien 2000	OMC introduseres
Kommuniké om livslang læring 2001	Erklæring om livslang læring - innhold i EUs utdanningspolitikk

Tabell nr. 2, tilnærming til utdanningspolitikk på EU-nivå

En tilnærming til en europeisk utdanningspolitikk kunne altså være mulig gjennom inkrementelle steg der et slikt samarbeid gradvis ble formalisert og en ny måte å tenke styring på innføres; overgangen fra government til governance. I det følgende vil jeg gå dypere inn i hvordan dette samarbeidet innen VET har utviklet seg.

4.1.2 Fra København til Brugge – utviklingen av en OMC-prosess for VET

Det europeiske samarbeidet innen VET er formelt nedfestet i Københavnprosessen. Etter at Lisboastrategien satte fokus på utdanningspolitikk på EU-nivå, tok Kommisjonen initiativ til å etablere en parallell prosess til Bologna for VET. Kommisjonen var bekymret for at det kun eksisterte et all-europeisk samarbeid innen høyere utdanning. I årene fram mot 2002 diskuterte Kommisjonen med medlemslandenes utdanningsdepartementer, for å finne ut hva som ville være mulig av samarbeid innen VET. Danskene satte fart i dette initiativet under deres formannskap, noe som resulterte i Københavnerklæringen i 2002 (E1 2011, intervju). Her blir det formelt stadfestet at en ønsker å samarbeide på det europeiske nivå om VET. Samarbeidet har bakgrunn i følgende resolusjon vedtatt av Rådet:

(...) the Council of the European Union (Education, Youth and Culture) adopted on 12 November 2002 a Resolution on enhanced cooperation in vocational education and training. This resolution invites the Member States, and the Commission, within the framework of their responsibilities, to involve the candidate countries and the EFTA-EEA countries, as well as the social partners, in promoting an increased cooperation in vocational education and training (Københavnerklæringen 2002:1).

Københavnprosessen består av Københavnerklæringen fra 2002, og fire kommunikéer – et hvert andre år som reviderer og videreutvikler det europeiske samarbeidet. Dette er politiske dokument som sier noe om intensjoner om samarbeid, og erklærer enighet om felles målsettinger. Dokumentene signeres av utdanningsministre fra medlemslandene i EU (EU27), kandidatlandene og EØS-landene. Videre slutter Kommisjonen og de berørte partene på EU-

nivå seg til innholdet. Formatet på samarbeidet ligner på Bolognaprosessen for høyere utdanning. Men Københavnprosessen er et samarbeid i regi av EU, selv om ikke alle deltakende land er medlem. Før Københavnprosessens start i 2002 eksisterte det kun enkelte sporadiske samarbeid på europeisk nivå om enkeltprogram innen VET. Dette er særlig utvekslingsprogrammet Leonardo da Vinci og EUROPASS, et samarbeid om kvalifikasjonspapirer. Likevel markerer Københavnerklæringen startskuddet for et formelt utvidet samarbeid om europeisk utdanningspolitikk.

VET sees i sammenheng med andre politikkområder, og særlig sett i lys av Lisboastrategiens målsetting om en kunnskapsbasert økonomi. Utdanning av fagarbeidere er særlig viktig for å sikre kompetanse på et mellomnivå i befolkningen, og er en måte å få flere ut i arbeid. I Københavnerklæringen blir det skissert noen felles problem for europeisk VET, og det blir uttalt et ønske om en europeisk dimensjon om utdanning som kan bidra til å løse problemene. Strategier for livslang læring og mobilitet blir fremmet som virkemidler for å oppnå utdanning av fagarbeidere av høy kvalitet. Dette skal fremme sosial inkludering, sammenheng mellom utdanningssystem i Europa, mobilitet og samtidig sikre attraktive og konkurransedyktige fagarbeidere (Københavnerklæringen 2002).

Gjennom de fire Kommunikéene har det europeiske samarbeidet blitt formet til konkret politikkføring. Her revideres Københavnprosessens målsettinger hvert annet år. Utfallet av samarbeidet har gradvis utkrystallisert seg i form av verktøy. Jeg fokuserer på to av dem: EQF og EQAVET. Verktøyene skal bidra til å oppnå målene. I Maastricht Kommunikéet (2004) blir et kvalifikasjonsrammeverk presentert som en løsning på problemene man skisserte to år tidligere. Helsinki Kommunikéet (2006) følger dette opp to år senere ved å fokusere på videreutvikling og testing av verktøy fram mot 2010. Her blir heving av VETs status i samfunnet tatt opp som et prioritert område. VET skal være en attraktiv læringsvei. Det er også her EQF navngis første gang, mens kvalitetssamarbeidet konkretiseres ytterligere. Innen Bourdeaux Kommunikéet (2008) er fokuset skiftet over fra utvikling til implementering av verktøyene, og samarbeidet om kvalitet navngis som EQAVET.

Lisboastrategien ble erstattet av en ny strategi for økonomisk vekst i 2010 – “Europe 2020”. Mellom disse to store økonomiske satsingene, har finanskrisa satt sitt preg på europeisk økonomi, og “Europe 2020” var dermed i stor grad en tilpasning til nye forhold. Et tyngre fokus har blitt lagt på økonomiske mekanismer som kan forbedre den høye arbeidsledigheten

i europeiske land. VET blir i særlig grad løftet fram i dette henseendet, og Cedefop har vært tungt inne i utformingen av “Europe 2020”. VET skal bidra til å øke kompetansenivået i den europeiske arbeidsstyrken (“Europe 2020” 2010). Denne ambisjonen er basert på antakelsen om at behovet for arbeidskraft med lav kompetanse er synkende i årene som kommer (Cedefop 2010a).

For å oppnå målsettingene i “Europe 2020” ble et nytt strategisk dokument for europeisk samarbeid innen VET undertegnet i Brugge mot slutten av 2010, det fjerde kommunikeet i rekken. Brugge Kommunikéet er, som de tre foregående, en forlengelse av Københavnprosessen, men sees altså også i lys av “Europe 2020”. Dokumentet tar for seg en europeisk visjon for hva VET skal være det neste tiåret, og inkluderer videre en pakke med langsiktige og kortsiktige strategiske målsettinger for hvor veien videre skal gå. Målsettingene følges opp av en tidsplan for når målene skal være innfridd. Brugge Kommunikéet har et sterkt fokus på implementering av verktøyene som er utviklet gjennom Københavnprosessen. Disse skal bidra til mobilitet, transparens, sammenlignbare systemer, gjensidig annerkjennelse av kvalifikasjoner og kompetanse (Brugge 2010). Københavnprosessen oppsummeres i følgende tabell:

Dokument	Når	Hva
Københavnserklæringen	2002	Startskuddet i formalisert europeisk samarbeid om VET. Innholdet i verktøyene blir omtalt, men ikke navngitt
Maastricht Kommunikéet	2004	Idé om kvalifikasjonsrammeverk introduseres
Helsinki Kommunikéet	2006	Videreutvikling og testing av verktøy. EQF navngis. Nettverk om kvalitet omtales (ENQAVET ⁴)
EQF-rekommandasjon	2008, sommer	EQF formaliseres gjennom den etablerte prosedyre i EU-systemet, vedtas av Råd og

⁴ ENQAVET (European Network for Quality Assurance for Vocational Education and Training)

		Parlament
Bourdeaux Kommuniqueet	2008, høst	Overgang fra utvikling til fokus på implementering av verktøy. EQAVET ⁵ navngis for første gang
EQAVET ⁶ -rekommendasjon	2009	EQAVET formaliseres gjennom etablerte prosedyre i EU-systemet, vedtas av Råd og Parlament.
“Europe 2020” ⁷	2010	Ny økonomisk strategi. VET med sentral plass.
Brugge Kommuniqueet	2010	Sterkt fokus på implementering av verktøy. Inkluderer konkrete mål og en detaljert tidsplan for måloppnåelse.

Tabell nr. 3, Formalisering av Københavnprosessen

4.1.3 To europeiske verktøy

Kommisjonen hevder at Københavnprosessen bidrar til økt kvalitet i de europeiske VET-systemene. Dette foregår gjennom utvikling av verktøy som ifølge Kommisjonen gir signifikant strukturell innvirkning på utdanningssystemene (EQAVET 2010 nyhetsbrev). Resultatet av det europeiske samarbeidet og innholdet i politikken viser seg altså gjennom verktøy. Mitt empiriske fokus er altså på to av disse verktøyene, EQF og EQAVET.

Den europeiske tilnærmingen til utdanning baserer seg i utstrakt grad på livslang læring. EUs tilnærming til livslang læring har en økonomisk undertone, og markerer en overgang fra tilbudssiden (input) i utdanning, til etterspørselssiden (outcome) og virkning av utdanning i

⁵ Innen Københavnprosesser er det en ulik bruk av navn på verktøyet for kvalitetssystem. Jeg har i denne oppgaven valgt termen EQAVET (European Quality Assurance for Vocational Education and Training). Denne termen er brukt i Brugge Kommuniqueet. Men i startfasen ble termen EQARF (European Quality Assurance Reference Framework) brukt.

⁶ Formelt kalt EQARF-rekommendasjon, men ofte omtalt som EQAVET, jfr. fotnote nr. 2.

⁷ “Europe 2020” er ikke en del av Københavnprosessen, men er viktig for å forstå det videre VET-samarbeidet og hvordan VET blir sett i sammenheng med andre politikkområder.

samfunnet (Kleibrink 2011:70, 75f). Det sentrale prinsippet om læringsutbytte illustrerer dette skiftet. Fokuset ligger på hvilken kompetanse en har bygget opp gjennom et utdanningsløp, og ikke på antall år utdanningen krever. Input-fokuset beskrives som sammenligning av kvalifikasjoner på basis av institusjon eller varighet (E1 2011, intervju). Denne tilnærmingen er lett gjenkjennelig i både det europeiske kvalifikasjonsrammeverket (EQF) og EUs kvalitetssystem (EQAVET).

EQF

Et kvalifikasjonsrammeverk vil si å plassere hele utdanningssystemet, fra grunnskole til PhD, i et land inn i en tabell etter nivå på kvalifikasjonene eleven eller studenten oppnår. EQF er presentert som et metarammeverk på europeiske nivå. Intensjonen er at hvert land skal utvikle et eget nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk der kvalifikasjoner systematiseres og plasseres i nivå. Tanken er at nasjonale nivå så relateres til gjeldende EQF-nivå. Slik blir de ulike utdanningssystemene i Europa direkte sammenlignbare.

EQF blir presentert som å inneha to hovedmålsettinger (E1 2011, intervju). Det første er *mobilitet*. En ønsker større grad av læring og flyt av arbeidskraft mellom landegrenser. Dette er den klassiske EU-målsettingen. Kvalifikasjoner vurderes etter læringsutbytter.

Læringsutbyttetenkingen er et felles referansepunkt og utgjør sammenligningsgrunnlaget. Kommisjonen beskriver selv betydningen av læringsutbytter i EQF: “The core of the EQF concerns eight reference levels describing what a learner knows, understands and is able to do – ‘learning outcomes’” (Kommisjonen 2011).

Ved siden av å fremme mobilitet, har EQF også en annen hovedmålsetting. Dette er knyttet til *livslang læring*. Livslang læring omhandler en enhetlig tanke på utdanning, fra “vugge til grav”. EQF skal bidra til å bygge ned barrierer mellom ulike typer utdanningsinstitusjoner og -nivå. Dette gjelder særlig mellom VET og akademiske utdanningsløp, samt anerkjennelse av kvalifikasjoner opparbeidet utenfor det formelle utdanningssystem, uformell og ikke-formell læring.

Utviklingen av nasjonale kvalifikasjonsrammeverk blir av Cedefop omtalt som nøkkelverktøyet i Københavnprosessen (Cedefop 2010a). Dette skal muliggjøre mobilitet mellom land og en gjensidig anerkjennelse av kvalifikasjoner og kompetanse på tvers av landegrensene. I 2008 vedtok Parlamentet og Rådet i EU en rekommandasjon om

implementering av EQF. Dermed har verktøyene fra Københavnprosessen fulgt den etablerte formelle prosedyre for utvikling av politikk i EU.

EQAVET

EQAVET (European Quality Assurance in VET) er et samarbeid om å forbedre kvaliteten i VET-utdanningstilbudet i Europa. Samarbeidet består av utarbeiding av felles indikatorer for hva som skal anses som god kvalitet innen VET. En felles forståelse av hva som er god kvalitetssikring er en metode for å fremme tilliten og en gjensidig anerkjennelse av kvalifikasjoner på tvers av land. EQAVET må i stor grad sees i sammenheng med EQF, da EQAVET skal kvalitetssikre at vurderingen av læringsutbytter i henhold til nivå er reell (EQAVET-rekommandasjon 2009:2). EQAVET skal videre bidra til å modernisere utdanningssystemet, og skal bedre sammenhengen mellom utdanning og arbeidsliv. En ønsker å bygge bro mellom formell kompetanse og uformell og ikke-formell (non-formal and informal learning), og dermed gi et grunnlag for å anerkjenne kompetanse ervervet i arbeidslivet. Overgangen mellom VET og høyere utdanning blir i særlig grad ansett som viktig (EQAVET-rekommandasjon 2009:3).

Dette signaliserer altså et spesifikt perspektiv på hva som er gode utdanningspolitiske målsetninger. Men har med seg også en forståelse av hva som er gode virkemidler i politikken. Dette siste kommer tydelig fram i hvordan man ser for seg at kvaliteten skal sikres - gjennom overvåkning.

The framework should give strong emphasis to monitoring and improving quality by combining internal and external evaluation, review and processes for improvement, supported by measurement and qualitative analysis (EQAVET-rekommandasjon 2009:2).

Samarbeidet om kvalitet på europeisk nivå har i stor grad handlet om å finne en balansegang mellom inspeksjon og tillitt. Dette markerer også to ulike kulturer mellom land i Europa. Norge blir ofte trukket fram for å ha et system som i stor grad er basert på tillitt, mens Storbritannia har et system basert på inspeksjon. EUs fokus har i stor grad hellet mot inspeksjon (M5 2011, intervju; P2 2011, intervju).

I 2009 ble EQAVET-rekommandasjonen vedtatt av Parlamentet og Rådet.

4.1.4 Policy transfer og VET

Nå har jeg sett i hvilken kontekst en europeisk tilnærming til utdanning kunne vært mulig og skissert hvordan prosessen i VET samarbeidet basert på OMC har forløpt. I henhold til policy transfer-rammeverket gjennomgått i kapittel 2, kan dette oppsummeres på følgende måte.

1) Hvem

Hvilke aktører er involvert? Gjennom intervju av eliterespondenter blir det pekt på tre ulike aktører på EU-nivå. Kommisjonen, i form av DG (Directorat-General) Utdanning og Kultur, Cedefop og nettverk på EU-nivå. Kommisjonen blir utpekt som initiativtaker i det europeiske samarbeidet, og som den sentrale aktør. Kommisjonen kan dermed forstås som policyentreprenør i det europeiske samarbeidet. De har initiert og i stor grad drevet fram samarbeidsprosessen. Kommisjonen opererer likevel ikke i et vakuum, og blir støttet av aktører som Cedefop, et av EUs “gamle” byråer for fremming av VET. Dette er en institusjon som har eksistert lenge og som i stor grad er forskningsbasert. Cedefop har som oppgave å produsere analyser av VET for EUs institusjoner og medlemslandene. Københavnprosessen ble dermed en prosess der både Kommisjonens DG for Utdanning og Cedefop som fagbyrå kunne være med å definere rammene og innholdet VET samarbeidet på en ny måte. Videre hevder en av mine informanter at Kommisjonen ikke ville initiert en samarbeidsprosess hvis det ikke hadde vært et behov og et krav fra deltakende land og berørte parter (E1 2011, intervju). Ulike nettverk på EU-nivå sikrer involvering fra deltakende land. ACVT, DGVT, EQF Advisory Group, ENQAVET er ulike nettverk som alle fungerer på en standardisert måte med jevnlig møter. ACVT inkluderer berørte parter, mens de resterende i hovedsak består av representanter fra myndighetene i deltakende land. Kommisjonen har en sentral plass disse nettverkene. De setter agendaen, er initiativtaker og leder nettverksmøtene der deltakende land er inkludert. Kommisjonen er den aktøren som driver samarbeidet fram (M1 2011, intervju). Aktørene involvert kan dermed sies i hovedsak å være Kommisjonen, men støttet av nettverk der medlemsland og partene er deltakere, og Cedefop.

2) Hva

Hva er det som overføres mellom land? Københavnprosessen kan konkretiseres verktøy, mitt empiriske fokus er to av dem: EQF og EQAVET. Bak disse verktøyene ligger det også noen overordnede felles målsettinger og normer for hva en skal anse som riktig organisering av VET i de ulike landene. Dette er en helhetlig europeisk politikk. I

oppgavens neste del vil jeg utdype innholdet av denne normen, og hvordan denne utviklingen har foregått.

3) Hvorfor

Hvorfor foregår policy transfer? Hvilke mekanismer er det som driver fram samarbeid mellom land? OMC hviler på frivillig samarbeid, og inkluderer ikke en juridisk forpliktelse. Deltakende land er med fordi de anser dette samarbeidet som viktig og relevant for politikkutforming innad i landet. Slik er samarbeidet frivillig, og deltakelsen er direkte. Videre har Bologna prosessen og Lisboa strategien løftet utdanning opp på den europeiske agenda. Dette gjorde at et styrket samarbeid ble ansett som legitimt og ikke truende for nasjonal egenart og interesser. OMC er ansett som et ikke-truende prinsipp, og muliggjorde en europeisk ramme for normutvikling. OMC som normutvikling er tema for neste delkapittel.

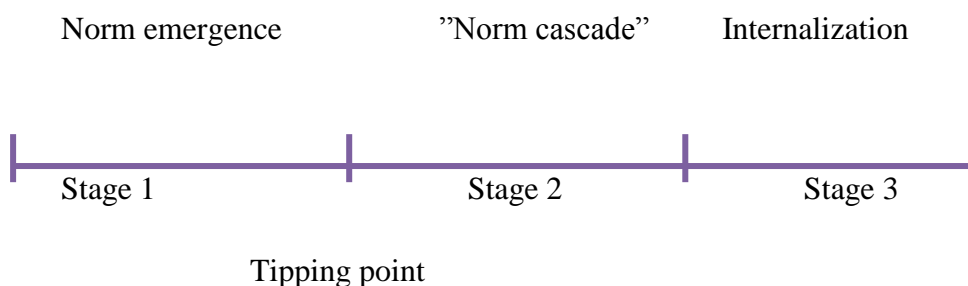
4) Hvordan

Samarbeidet formaliseres gjennom utforming av politiske dokument, der felles intensjoner og målsettinger klargjøres. Dette undertegnes så av de deltagende landene. Videre hviler OMC på flere underliggende mekanismer som skal være med på å gjøre dette samarbeidet vellykket. Gjennom involvering, standardisering og utvikling av felles terminologi blir deltagende land mer og mer involvert i prosessen med policy transfer. I denne oppgaven vil jeg argumentere for at gjennom en utvikling av felles normsetting og enighet om hva VET er, vil denne samarbeidsformen også kunne være vellykket. Tvang er i utgangspunktet ikke en del av OMC, men indirekte kan et uformelt press ha stor betydning på deltagende lands involvering og implementering av politikk. Jeg vil avslutte dette kapittelet med å utdype hvilke mekanismer som kan føre til tettere samarbeid.

4.2 OMC som spredning av normer

I forrige delkapittel så jeg på i hvilken kontekst et europeisk samarbeid om utdanning har vært mulig. Policy transfer-rammeverket identifiserer hva dette samarbeidet handler om. EQF og EQAVET hviler på en overordnet helhetlig politikk basert på prinsippet om livslang læring. I denne delen vil jeg analysere VET-samarbeidet i lys av Finnemore og Sikkinks (1998:895ff) modell for hvordan normer utvikles og oppnår allmenn aksept, som presentert i kapittel to. Modellen er basert på tre steg, utvikling av norm, fastsettelse av normens innhold og

internalisering. Jeg vil argumentere for at en kan forstå hvordan det europeiske samarbeidet virker, gjennom at det har etablert seg en norm for god politikkføring som har spredt seg innen det europeiske samarbeidet. Dette er med på å påvirke den nasjonale forståelsen for hva som er riktig atferd. Altså hviler modellen på en forståelse av hvordan en “logic of appropriateness” former menneskelig atferd. Modellen illustrerer også hvordan OMC bør forstås som en prosess. Kleibrink (2011) ser på lands implementering av kvalifikasjonsrammeverk i Europa gjennom denne modellen. Han observerer at land i Europa, både medlemmer av EU og ikke medlemmer, er i gang med implementering av kvalifikasjonsrammeverk, med intensjon om å relatere dette til gjeldende EQF-nivå. Modellen illustreres på følgende måte, som vist i kapittel to.



Figur nr. 3: The norm life cycle

Første steg: utvikling av norm

Livslang læring-prinsippet er ikke en ny tanke på EU-nivå, og prinsippets bakgrunn er heller ikke entydig. Livslanglæring har vært et tema i flere internasjonale organisasjoner der utdanning er et arbeidsområde. På EU-nivå kan en spore begrepets opprinnelse tilbake til 90-tallet. 1996 var videre det europeiske året for livslang læring (Kleibrink 2011:75). I 2001 utga Kommisjonen et kommunike om livslang læring. Jeg har allerede argumentert for at dette er det bakenforliggende prinsippet i det europeiske VET-samarbeid, og dermed danner basisen for EQF og EQAVET. Slik har tankene bak EQF og EQAVET vært en del av den internasjonale debatten i en årrekke, og har vært en viktig faktor i nasjonale debatter. Livslang læring er eksempelvis en stor del av Kunnskapsløftet (Stortingsmelding nr. 16 2006-2007, og Stortingsmelding nr. 31 2007-2008).

Mot slutten av 1990-tallet tok Kommisjonen initiativ til å starte utviklingen av EQF. EQF startet i stor grad som et forskningsprosjekt i Cedefop. EQAVET-samarbeidet har startet med utgangspunkt i et behov som har meldt seg i flere stater. Videre er kvalitet et viktig element i

EQF, og særlig knyttet opp om målet om fri mobilitet av arbeidskraft mellom land. EQAVET ble utformet gjennom ENQAVET-nettverket. Gjennom Lisboastrategien målsetting om en kunnskapsøkonomi, og etableringen av Københavnprosessen ble debatten på EU-nivå mer konsistent, og Kommisjonen kunne jobbe mer systematisk med utvikling av presise verktøy. Slik introduserer ikke EQF og EQAVET noe nytt. De representerer ideer, tanker og normer som har floreret i den internasjonale sfære lenge.

Andre steg: fastsettelse av normens innhold og betydning

Vendepunktet som markerer overgangen mellom første og andre steg i modellen, kan i tilfellet EQF fastsettes til Helsinki Kommuniqueet i 2006. Verktøyet ble da formelt navngitt første gang. Arbeidet det europeiske kvalitetsnettverket ENQAVET (European Network of Quality Assurance for VET) hadde gjort, ble i stor grad strømlinjeformet inkludert i Helsinki kommuniquéet. EQAVET ble derimot først navngitt i Bourdeaux Kommuniqueet i 2008, og markerer dermed overgangen til når innholdet er klart. Kommunikéene er signert av deltakende land. Dermed hviler verktøyene på en norm med følgende budskap:

- Det europeiske samarbeid markerer et skifte i fokus fra tilbudssiden i utdanningen, til etterspørselssiden og det ble fokuset på læringsutbytter. Det skal bygges bro mellom utdanning og arbeidsliv. Utdanning av fagarbeidere skal svare til behov i arbeidsmarkedet.
- Københavnprosessen kobles opp mot Bolognaprosessen, og dermed bygges broen mellom ulike nivåer av utdanning.
- Partene skal inkluderes i samarbeid om politikkutforming innen VET.
- Gjennom prinsippet om livslang læring blir anerkjennelse av uformell og ikke-formell læring et viktig verktøy for kompetansebygging utenfor det formelle utdanningssystem. Livslang læring legger dermed til rette for voksenopplæring.
- Mobilitet og transparens mellom land i Europa skal sikres gjennom de to verktøyene EQF og EQAVET.

Tredje steg: Internalisering av norm

Når en norm internaliseres, aksepteres den som riktig og eksemplarisk atferd. Når EQF og EQAVET er inkludert i de signerte kommunikéene er de dermed også akseptert av de deltakende landene. Nå var også verktøyenes innhold på plass, og EU hadde utformet dem med et fast budskap. Etter en utviklingsprosess som hadde gått over flere år, ble EQF-rekommandasjonen vedtatt i 2008 av Parlamentet og Rådet. Denne ble etterfulgt av EQAVET-rekommandasjonen i 2009. I 2009 ble EQF-rekommandasjonen innlemmet i EØS-avtalens rammeverk. Er dette en tilstrekkelig indikasjon på hvorvidt en norm er internalisert? Som redegjort for i kapittel to, vil dette trinnet innebære at normen er allment akseptert og tatt for gitt. Dette vil innebære at normen er etablert som praksis i et land.

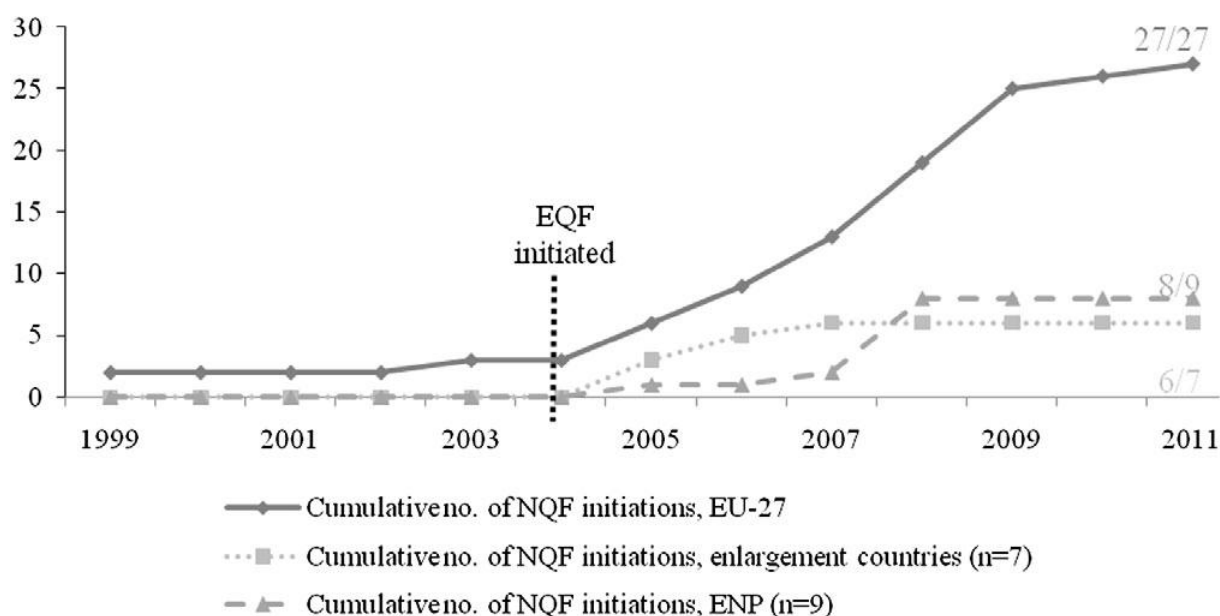
For å analysere hvorvidt en norm er internalisert i nasjonal praksis, trenger jeg å gå inn på det nasjonale nivå. Dette er tema i kapittel fem. I neste delkapittel vil jeg derimot argumentere for at internalisering av en norm, avhenger av hvordan normen utvikles og fremmes på EU-nivå. Dette er i tråd med en institusjonaliseringsprosess, slik jeg redegjorde for i teorikapittelet. Dette vil kunne si mye om hvordan OMC virker.

4.3 Mekanismer for samarbeid

Hva innebærer signering av Københavnprosessens dokumenter? Hverken Københavnerklæringen, de påfølgende kommunikéene eller innlemmingen av EQF-rekommandasjonen i EØS-avtalens rammeverk innebærer en juridisk forpliktelse til implementering av europeisk politikkføring i medlemslandene. Samarbeidet er basert på frivillighet, og signering av dokumentene skal indikere enighet i innhold og en intensjon om å implementere politikken. Likevel kan en observere at samarbeidet har hatt en bemerkelsesverdig effekt på politikkføring i de deltakende landene.

Cedefop (2010) evaluerte Københavnprosessens måloppnåelse i perioden 2002 til 2010, og konkluderte med nettopp dette; samarbeidet har effekt på deltakende land. Påvirkningen på politikkføringen varierer derimot mellom land. Enighet eksisterer angående hvilke verktøy som skal anvendes for å oppnå ønsket effekt, og dato er satt for når disse verktøyene skal praktiseres nasjonalt. Enkelte land reformerer læreplan og pensum som resultat av fokuset på læringsutbytte i EU. Det har oppstått en enighet mellom deltakende land om prioriteringer og målsettinger. Det klareste eksempelet på effekt er derimot implementering av nasjonale

kvalifikasjonsrammeverk. Alle deltagende land har enten et fungerende nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk, eller er i utviklingsfasen av et (Cedefop 2010a:20). Utviklingen angående kvalitet er mer fragmentert, og land har forholdt seg ulikt til EQAVET-rekommandasjonen. Enkelte land har gått mer omfattende til verks, mens andre er i startfasen av å inkludere kvalitet i VET. Felles er at kvalitet er på agendaen i samtlige land, og at alle land utformer egne strategiske dokument om kvalitetssikring i sitt eget VET-system (Cedefop 2010a:31). Følgende figur viser tydelig hvordan ulike land⁸ har implementert nasjonale kvalifikasjoner etter at EQF-rekommandasjonen ble vedtatt.



Figur nr. 6, implementering av nasjonale kvalifikasjonsrammeverk i ulike land, sett i lys av tidspunkt for vedtak av EQF-rekommandasjonen (Gjengitt fra Kleibrink 2011:75, originalkilde Cedefop).

Altså kan en observere at deltagende land omstiller egen politikk innen utdanningssektoren til den europeiske dimensjonen, og at mange land i utstrakt grad går inn for implementering av de europeiske verktøyene. Hvordan kan et frivillig samarbeid på EU-nivå føre til endring i nasjonal politikkføring? I dette kapittelets siste del vil jeg diskutere ulike mekanismer som muliggjør og forklarer etterlevelse av Københavnprosessens målsettinger. Dette kan være tegn på en institusjonaliseringsprosess, som jeg har redegjort for i kapittel to.

⁸ Landene inkludert i figuren er medlemslandene i EU, kandidatlandene og ENP-land; en gruppe land sør og øst for EU som ikke er kandidatland.

4.3.1 Involvering og standardisering

Evne til å lage felles målsettinger og synliggjøre behov

Grunnlaget for at et europeisk samarbeid skal kunne fungere hviler på evnen til å etablere felles målsettinger som deltakende land ser på som relevante (E1 2011, intervju). Da det europeiske samarbeidet er avhengig av frivillig deltakelse, vil en kun se utvikling og praktiske konsekvenser av om intensjonen hos deltakende land er tilstede. Ved å definere felles målsettinger som deltakende land ser på som relevante i sin kontekst, vil også motivasjonen og intensjonen for samarbeid øke. En av informantene hevder at Københavnprosessen, tolket slikt, bør anses som vellykket, da alle målsettinger i dag er fulgt opp og en begynner å se praktiske konsekvenser i de enkelte land. Utdanningspolitikken på EU-nivå har dermed utviklet seg til å hvile på subsidiaritetsprinsippet, men der innsatsen for å definere felles målsettinger er intensivert (E1 2011, intervju).

Resultatet av en slik prosess kan være at behov i deltakende land blir synliggjort. Dette kan være behov som en tidligere ikke har anerkjent eller vært klar over. Det europeiske samarbeidet beskrives gjennom en speilmetafor. EU holder opp et speil for medlemslandene, og synliggjør dermed behov en tidligere har vært snøblind på (P2 2011, intervju). Dette er en forståelse som bekreftes av en annen informant, som hevder at dette kan være en viktig mekanisme for politisk endring (E1 2011, intervju). Et eksempel er validering av uformell og ikke-formell kompetanse (realkompetansevurdering), som viser hvordan en enkelt sak har havnet høyt opp på agendaen i alle deltakende land etter det europeiske samarbeidet begynte. I begynnelsen av 2000-tallet var det få land som jobbet med dette temaet, som er en formell anerkjennelse av kompetanse oppnådd i arbeidslivet. Dette er nå kjernen i det europeiske samarbeidet, og EUs fokus har hatt stor virkning. EU har her definert dette som et problem, og satt det på agendaen i de aller fleste deltakende land. Et annet spørsmål er hvorvidt dette faktisk fører til iverksetting nasjonalt, og dermed politisk endring. Dette er tema for neste kapittel.

Forskning som legitimering

Kommisjonen og andre relevante EU-aktører, og da særlig Cedefop, anvender forskning som en aktiv del av politikktutforming. Dette beskrives som en vekselvirkning mellom analyse,

forskning, sammenlignende studier og politikkutvikling. “Det er dette vi driver med til daglig. Vi driver sammenlignende studier og analyser som går direkte inn i politikkutvikling, og dette var i høyeste grad tilfellet med EQF” (E1 2011, intervju). Slik synliggjøres Kommisjonens rolle som entreprenør, og på denne måten legges premissene for samarbeidet.

Forskningsbaserte initiativ kan være en pådriver for samarbeid, og kan bidra til at Kommisjonens forslag blir oppfattet som legitime av deltakende land. Dette er en “top down-tilnærming” til politikkutforming. Videre har det i intervjuene blitt påstått at en aldri hadde våget å sette i gang med utvikling av EQF hvis det ikke hadde vært for et behov som ble meldt inn fra partene i arbeidslivet (E1 2011, intervju). Særlig uttrykk fra tyske parter, og da særlig fra store tunge bedrifter. De uttrykte behov for forståelige kvalifikasjoner på tvers av landegrenser. Det førte til at Kommisjonen og Cedefop kom i gang med et analysearbeid for hvordan et felles kvalifikasjonsverktøy kunne se ut og hvordan det ville virke. Forstått slik blir en top down-tilnærming trigget av bottom up-initiativ og behov. En slik prosess vil være i tråd med Kommisjonens mandat som initiativtaker. Den europeiske politikken blir dermed legitimert gjennom ekspertise.

Rutinisering, standardisering og involvering

Gjennom deltakelse i ulike nettverk er land representert og involvert, og to sentrale nettverk er DGVT og ACVT. DGVT (Directors General for Vocational Training) er et uformelt nettverk representert med høytstående byråkrater fra alle deltakende land, de europeiske partene, Cedefop og Kommisjonen. Møter blir holdt hvert halvår og er i regi av formannskapet og Kommisjonen. Det betyr dermed at embetsmenn jevnlig møtes og har dermed mulighet for å bli eksponert over tid til en felles europeisk agenda og måter å se VET-politikk på. Dette er en arena for diskusjon av dagsaktuelle tema innen det europeiske samarbeidet. ACVT (Advisory Committee on Vocational Training) er et etablert formelt nettverk konstruert som et trepartssamarbeid med arbeidsgiverorganisasjoner, arbeidstakerorganisasjoner og representanter fra statene. Norge innehar observatørstatus i dette nettverket. Videre har EQAVET-samarbeidet i hovedsak utviklet seg i ENQAVET – nettverket for kvalitetssamarbeid (M2 2011, intervju; M5 2011, intervju). Nettverksmøtene er relativt standardiserte og kjennetegnes ved at Kommisjonen innehar en aktiv rolle. Nettverket blir informert om siste nytt, før en diskuterer enkelttema enten i plenum eller i mindre grupper. Slik eksisterer det etablerte møteplasser der normen over tid kan sette seg.

Nettverkene foregår etter fastsatt rutine, og kan virke standardiserende. Dette er en arena for å direkte involvere nasjonale aktører.

Intensivert samarbeid

En indikasjon på hvordan samarbeidet har utviklet seg til å bli mer intenst og med større virkefelt, er at lengden på kommunikéene stadig blir større. Brugge Kommunikéet er på 19 sider, det klart lengste i antall sider så langt. Til sammenligning var Københavnerklæringen på 3 sider, Maastricht 6 sider, Helsinki 10 sider og Bordeaux utgjorde 13 sider. Altså kan en observere en jevn økning i omfang på de politiske dokumentene inkludert i Københavnprosessen. Dette kan tolkes som at det europeiske samarbeidet er intensivert og har utviklet seg til å bli mer omfattende. Innholdsmessig er Brugge Kommunikéet også det mest presise, og utgjør 11 langsiktige og 22 kortsiktige strategiske målsettinger. De foregående dokumentene besto stort sett av beskrivelser av prioritetsområder. Perioden fram mot Brugge Kommunikéet var også preget av planlegging og utforming av politikken. En gikk fram med små steg for å oppnå en enighet om en felles tilnærming til VET. Normen blir langsomt en større del bevisstheten i deltakende land. Etter hvert som en oppnår aksept, kan samarbeidet også intensiveres.

Global politikk som argument

Økt internasjonalt samarbeid innen andre politikkkfelt ser også ut til å ha vært pådriveren for intensivert samarbeid innen utdanning. Mobilitet av arbeidskraft blir i særlig grad brukt som argument for å implementere de europeiske verktøyene. Dette er argumentasjon det er vanskelig for et enkelt land å være uenig i. Likevel handler samarbeidet om mer enn mobilitet. Verktøyene favner bredere og inkluderer også perspektiv på utdanning som går utover mobilitet. Som jeg allerede har vært inne på er livslang læring det grunnleggende prinsippet som det europeiske utdanningssamarbeidet innen VET hviler på. EQF er i en prosess til å bli en del av et globalt prosjekt, og det er opptil 120 land som innehar eller utvikler kvalifikasjonsrammeverk som avspeiler den samme prosessen som innad i EU. Dette gjelder land i Europa utenfor EU, Nordafrikanske land (Kleibrink 2011), New Zealand, Australia og India (E1 2011, intervju). Dette vil kunne illustrere trinn to i modellen for spredning av norm som gjennomgått tidligere, der et stort antall stater har akseptert normens budskap. Slik vil det som enkeltland i Europa være vanskelig å stå utenfor et samarbeid.

Videre er det en klar sammenheng mellom verktøyene og de blir sammenlignet og utformet innen samme kontekst. Eksempelvis vil et kvalifikasjonsrammeverk kreve gjensidig tillit til at utdanningen i andre land innehar god kvalitet, og dermed blir EQAVET som kvalitetssikringssystem et viktig supplerende verktøy (E1 2011, intervju). Politikken som skapes gjennom OMC er sammenvevd. Dette gir uttrykk for en langsom felles virkelighetsforståelse som bidrar til at normen setter seg i et stort antall land.

4.3.2 “Naming and shaming”

Selv om dokumentene i Københavnprosessen gjenspeiler et frivillig samarbeid uten juridiske forpliktelser, er likevel intensjonen klar. Språket som blir brukt kan karakteriseres som sterkt, særlig innen et politikkområde der EU ikke har legitimitet eller autoritet til å regelfeste atferd. Gjennom de foregående kommunikeene har en utformet en felles terminologi, prioriteringsområder og målsettinger. Brugge-kommunikeet er mer presist med utforming av kortsiktige og langsiktige strategiske målsettinger. Mange av disse er meget konkrete, og språket går langt i å få fram intensjonen; deltakende land bør implementere de europeiske verktøyene. Om tiltak på nasjonalt plan sier kommunikeet blant annet følgende: “Implement the EQF Recommendation – referencing national levels to EQF levels by 2012” (Brugge Kommuniké 2010:12). Mens følgende er listet som en kortsiktig målsetting: “Take adequate measures to implement the EQAVET Recommendation and make progress towards national quality assurance frameworks for VET” (Brugge Kommuniké 2010:9). I denne delen vil jeg diskutere hvordan målsettingene i Københavnprosessen kan fremmes gjennom rapportering og rangering, men også læring.

Rapportering

Krav til årlig rapportering kan påvirke oppmerksomheten i nasjonal politikkutforming. Gjennom spesifikke krav til innhold, gjerne gjennom en formalisert mal, og ved å sette stramme tidsfrister, styrer EU de deltakende lands oppmerksomhet (Gornitzka 2006:37). Innen VET krever Cedefop innlevering av rapporter om politikkutvikling og beskrivelser av nasjonale systemer. Med dette som utgangspunkt kan Cedefop og Kommisjonen styrke samarbeidet, samt overvåke framgang i implementeringen av politikk. Med basis i disse rapportene, statistikk og egen forskning utformer også Cedefop egne rapporter om tilstanden i

medlemsland. Et eksempel er Cedefops (2010b) rapportering om nasjonal utvikling av kvalifikasjonsrammeverk fra 2010. Dette er en systematisk gjennomgang av nasjonal implementering, der hvert land blir viet hvert sitt kapittel.

Rangering

Gjennom slike rapporter bruker Cedefop og Kommisjonen aktivt rangering som virkemiddel. Ved å tydeliggjøre det enkeltes lands prestasjoner kan en vise hvordan land forholder seg til den europeiske politikkføringen. Kommisjonen og Cedefop opererer med en kontinuerlig sammenligning av de deltakende landene (E1 2011, intervju). Å tydeliggjøre progresjon bør forstås som en eksplisitt del av prosessen med det europeiske samarbeidet. En av informantene hevder at land liker dårlig å komme lavt på slike rangeringer, og at dette er en naturlig reaksjon; ingen land vil bli satt i et dårlig lys (E1 2011, intervju). Slik kan rangering og tydeliggjøring av prestasjoner virke som en pådriver for videre progresjon og utvikling. Et eksempel er hvordan Kommisjonen oppdaget at Norge og Finland var skeptiske til EQF da forslaget først ble presentert i 2006. Dette forslaget ble senere vedtatt som EQF-rekommandasjon i 2008. Norge og Finland ønsket ikke å sette i gang en prosess relatert til dette. Kommisjonen presenterte dette på bred basis, noe som førte til at særlig Finland endret taktikk og ble mer aktiv. Det samme gjaldt også til en viss grad også Norge. Ingen av landene likte å bli presentert som nølende eller sene (E1 2011, intervju).

Følgende tabell fra 2007 viser hvordan Cedefop har kategorisert framgang hos deltakende land med utgangspunkt i hvordan de enkelte land stiller seg til implementering av rammeverk.

Existing qualification frameworks	Ireland, UK, France, Malta
Commitment and preparation	Austria, Belgium, Bulgaria, Croatia, Czech Republic, Germany, Hungary, Italy, Latvia, Portugal, Slovak Republic, Slovenia, Spain and Turkey
Consideration	Denmark, Estonia, Lithuania, Luxembourg, The Netherlands, Norway, Poland, Romania and Sweden
No preparation	Cyprus, Finland, Greece, Iceland

Tabell nr. 4. "Overarching National Qualifications Framework in Europe". Kilde: Cedefop 2007

Læring

På den andre siden vil rangering også kunne handle om å identifisere "best practice", og dermed legge til rette for læring mellom land. Ved å etablere felles målsettinger og en lik problemforståelse mellom deltakende land, kan det europeiske samarbeidet slik bidra til at løsninger og erfaringer flyter mellom land. En enhetlig tilnærming til like problemer vil slik være å foretrekke, framfor isolert politikkutforming.

OMC som styringsverktøy kan forstås gjennom en diffusjonsmodell, slik presentert i kapittel to. OMC virker i politikkområder der det ikke er gitte løsninger, og usikkerhet om hvordan en kan løse problem. Problematikk i utdanning gjenspeiler komplekse samfunnsproblem, det eksisterer usikkerhet om kunnskapen om løsning. Her kan koordinering fremme innovasjon, når forslag til løsninger spres gjennom nettverk. OMC blir da et verktøy for å finne riktig løsning til problem. Men løsninger kan også spres frakoblet konkrete problem. Dette vil jeg diskutere videre i relasjon til Københavnprosessen i neste kapittel.

4.4 Oppsummering

Det frivillige europeiske samarbeidet om VET har resultert i konkret formalisert politikk i form av flere verktøy. Dette har foregått gjennom en tiårig prosess. I dette kapittelet har jeg

argumentert for at en kan forstå samarbeidet som en prosess som har generert og spredt normer. Gjennom EU-samarbeidet formidles en forståelse for hva som er riktig og eksemplarisk VET-politikk. Mitt empiriske fokus er to av verktøyene som deltakende land gjennom Københavnprosessen har blitt enige om, nemlig EQF og EQAVET. Disse verktøyene er tuftet på livslang læring og vurdering av kompetanse med utgangspunkt i læringsutbytter.

Jeg har identifisert aktører som har vært viktige i prosessen der normen er etablert og spredt. To EU-aktører, Kommisjonen og Cedefop, har vært aktive pådrivere for samarbeid, og har hatt en avgjørende rolle i utformingen av verktøyene. Med dette er også et frivillig samarbeid som er avhengig av samtykke og støtte hos alle deltakende land. Annen hvert år signeres intensjonsavtaler om videre samarbeid og der det redegjøres for innholdet i politikken. Gjennom nettverk er deltakende land og berørte parter direkte inkludert.

OMC er en metode for å oppnå en ønsket, felles tilnærming på EU-nivå innen et sensitivt politikkområde som utdanning. OMC-formatet og andre støttende prosesser, Bolognaprosessen og Lisboa/Europa2020-strategien, er viktige for å forstå hvorfor denne normgenererings og -spredningsprosessen oppstod og viser tegn til å ha blitt institusjonalisert. Likeledes har jeg vist at ved å definere OMC som styring gjennom normsetting, kan en også forstå hvordan et frivillig samarbeid kan ha effekt. Samarbeidet er formelt nedfelt i flere erklæringer, kommunikeer og rekommandasjoner, men formelt samtykke betyr ikke nødvendigvis at politikken praktiseres. Jeg forstår at OMC vil kunne ha effekt dersom normen etablert i samarbeidet institusjonaliseres som en felles forståelse for riktig atferd.

I dette kapitlet har jeg vist hvordan Københavnprosessen kan forstås som en institusjonaliseringsprosess. I kapittel to redegjorde jeg for tre dimensjoner av institusjonalisering. I dette kapitlet har jeg identifisert flere mekanismer som vil kunne fremme en institusjonaliseringsprosess. Gjennom mekanismer som fremmer samarbeid, har Københavnprosessen kunne utvikles gjennom inkrementelle steg.

Samarbeidet formaliseres gjennom intensjonserklæringer og rekommandasjoner. Samarbeidet rutineres gjennom ulike etablerte nettverk. Dette er møter som arrangeres jevnlig, hyppig og som foregår i henhold til en etablert praksis. Slik institusjonaliseres møteplassene der normen setter seg. I disse forumene diskuteres politikken som samarbeidet omhandler. Dette representerer den første dimensjonen av en institusjonaliseringsprosess.

Gradvis har en oppnådd enighet om felles målsettinger og løsninger. Om deltagende land innehar en lik forståelse for problemer, og EU-samarbeidet resulterer i løsninger som ansees som relevante, vil en også kunne forvente effekt på nasjonalt nivå. På den andre siden har samarbeidet synliggjort problem og behov en tidligere ikke hadde et bevisst forhold til nasjonalt. Dermed eksisterer løsninger til en viss grad også uavhengig av problem. Ved å foreslå verktøy, er EU-samarbeidet med på å definere hva som er problematisk i nasjonale utdanningssystem. Videre har utvikling av politikk innen Københavnprosessen i stor grad foregått med basis i en forskningsprosess. Dette kan gi legitimitet hos deltagende land. Felles målsettinger og legitime verktøy vil bidra til standardisering av måter å tenke på og bidra til en likere virkelighetsforståelse. Dette er i tråd med Olsens (a2007:95, b2007:269) andre dimensjon av institusjonalisering.

Københavnprosessen er stadig intensivert, og normene har dermed gradvis blitt introdusert og utarbeidet. Langsomt kan normen sette seg som en felles virkelighetsforståelse. Videre er det ikke kun europeiske stater som implementerer kvalifikasjonsrammeverk, men tanken bak EQF har spredd seg til 120 land over hele verden. Det blir dermed vanskeligere å stå utenfor. Et globalt gruppepress bidrar til en gjensidig forsterkende prosess. Innholdet i politikken representerer ikke noe nytt. Flere land har hatt dette på dagsorden før Københavnprosessen, og også andre internasjonale aktører har fremmet ideen om livslang læring og læringsutbytter lenge. Dermed representerer ikke normen noe nytt, men har lenge vært en del i bevisstheten hos nasjonale aktører.

Bruk av sosiale pressmidler kan bidra til å forsterke normspredning. Dette spiller på lands ønske om å framstå som legitime. Gjennom rangering tydeliggjøres deltagende lands standpunkt og prestasjoner. OMC legger på denne måten også opp til læring gjennom andres erfaringer, og rangering kan bidra til å identifisere "best practice" som andre land kan dra nytte av. I en slik forståelse blir landene likere hverandre som resultat av isomorfisme.

I dette kapitlet har jeg gjennomgått hvordan normen i Københavnprosessen er utviklet og spredt. Jeg har også pekt på ulike mekanismer som peker i retning av at en europeisk institusjonaliseringsprosess innen VET foregår. Men for å besvare hvorvidt Københavnprosessen faktisk er institusjonalisert, må jeg gå inn på nasjonalt nivå for å se om normene praktiseres. Dette representerer tredje trinn i modellen for normspredning. I neste

kapittel vil jeg kvalitativt spore Københavnprosessens virkning i Norge. Fører OMC til politisk endring nasjonalt?

Kapittel 5 Københavnprosessens virkning i Norge

Slik jeg har vist i kapittel fire, bør Københavnprosessens forstås som en prosess, der gradvise inkrementelle steg utgjør utviklingsgrunnlaget. Det er vanskelig å skulle forutse hvor dette samarbeidet fører hen, eller hva som vil kunne være konsekvensene. Det en først og fremst vet noe om er intensjonene. De siste årene har en også kunne observere at prosessen har en effekt på politikkføring i medlemslandene, der en direkte implementerer EUs verktøy. Men hva skjer i møtet med nasjonal politikk?

For å analysere hvordan OMC innvirker på nasjonal politikkføring vil jeg ta utgangspunkt i Københavnprosessens og de to verktøyene EQF og EQAVET. Det er ikke et tilfeldig utvalg: EQF og EQAVET reflekterer to ulike prosesser, og dermed er de også interessant å analysere opp i mot hverandre. Som jeg tidligere har vært inne på satser EU høyt på å få deltakende land til å implementere verktøyene i Københavnprosessens i løpet av den neste 10 årsperioden. EQF og EQAVET representerer to ulike prosesser både angående utforming og samarbeid på EU-nivå og for hvordan responsen i Norge har vært. Gjennom intervju av eliteinformanter har jeg fått innsikt i disse prosessene, mens analyse av politiske dokument kan si noe om formelle standpunkt og politiske prioriteringer.

I forrige analysekapittel brukte jeg Risse og Sikkinks modell for spredning av normer mellom land, for å vise hvordan OMC kan ha innvirkning på nasjonal politikkføring. Fokuset der lå først og fremst på første og andre del av modellen, nemlig etablering og fastsettelse av normens innhold og budskap. Jeg tolker dette i stor grad som problemdefinering og agendasetting. Dette er prosesser som har foregått på EU-nivå. Modellens siste del, internalisering av normen, avhenger av prosesser innad i land. Praktiseres normen nasjonalt? Dette er iverksetting av politikken. Jeg påpekte at deltakende land, deriblant Norge, har signert Københavnprosessens dokumenter. Norge har også innlemmet EQF-rekommandasjonen i EØS-avtalen. Er dette en tilstrekkelig indikator på at normen er internalisert?

Jeg oppfatter internalisering som en sosiologisk prosess der en norm blir tatt for gitt som riktig atferd. Det vil dermed være forskjell på hvorvidt normen formelt er akseptert, eller om den i tillegg er etablert som en uformell regel for riktig atferd. Som vist i kapittel to skiller den institusjonelle tilnærming mellom legale og levende organisasjoner. Dette skillet reflekterer nettopp dette. Hvorvidt en norm etterleves og har reell effekt, avhenger av om normen er institusjonalisert inn i den nasjonale konteksten. At EQF-rekommandasjonen er innlemmet i EØS-regelverket vil ikke nødvendigvis innebære at innholdet har etablert seg som en praksis i Norge. Dermed er det interessant å forsøke og kartlegge hvorvidt normen om EQF har etablert seg som noe selvfølgelig og naturlig i forståelsen av hvordan det norske utdanningssystemet angående VET bør være.

I forrige kapittel identifiserte og diskuterte jeg mekanismer som tyder på at Københavnprosessen er institusjonalisert. Men jeg er avhengig av å gå inn i den nasjonale konteksten for å forstå om en institusjonaliseringsprosess virkelig har funnet sted. Synspunkt fra nasjonale aktører kan også belyse hvordan prosessen på EU-nivå har foregått.

I kapittel fire klargjorde jeg hvilke aktører som fremmet OMC og Københavnprosessen på EU-nivå. Det er også viktig å ha det klart for seg hvilke aktører som på det nasjonale nivå er involverte i Københavnprosessen.

Det finnes ulike aktører på myndighetsnivå innen utdanningsfeltet. Et hovedskille er politisk ledelse og byråkratiet. Mine informanter er kun representanter fra byråkratiet. I denne oppgaven, grunnet hensynet til anonymitet av mine informanter, har jeg valgt å ikke differensiere denne aktøren ytterligere. I et studie av VET er det viktig å inkludere partenes synspunkt. Opplæring av fagarbeidere foregår i stor grad ute i bedrifter. Partene, i form av arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner, ønsker å være delaktig i norsk politikktutforming. De innehar også et legitimt mandat i form av trepartssamarbeidet som utgjør en grunnpilar i norsk VET. Trepertssamarbeidet innehar en sterk internasjonal forankring i ILO-konvensjon nr. 142 fra 1975. Den nasjonale forankringen er tydelig i opplæringslovens paragraf 12-1. Partene er også involvert i ACVT-nettverket på EU-nivå. De kan gi et annet synspunkt på hvordan de europeiske prosessene har foregått, relativt til representanter fra myndighetene. Dermed er myndighetsaktører og partsaktører i fokus.

5.1 EQF - Kvalifikasjonsrammeverk

Slik jeg har redegjort for i kapittel fire er EQF et kvalifikasjonsrammeverk som nivåplasserer utdanningssystemet. EQF bringer med seg en ny signifikant endring i forståelsen av utdanning i Europa (Kleibrink 2011:76). En konsekvens av EQF er en endret måte å tenke på (M1 2011, intervju). Når en introduserer rammeverkstenkningen vil en se utdanningssystemet i et nytt og større bilde. En vil tydelig kunne se sammenheng mellom kvalifikasjoner i de ulike utdanningsløpene. Vil utdanningsløp som havner inn i samme nivå føre til like kvalifikasjoner? Det samme vil gjelde sammenheng mellom utdanningsnivåene. Er det en naturlig progresjon mellom nivåene?

I denne delen vil jeg analysere hvordan Norge har respondert og tilnærmet seg implementering av et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk, etter prinsippene i E

Bakgrunnen for implementering er Københavnprosessen og Bolognaprosessen. Gjennom Bolognaprosessen nivåinndelte en høyere utdanning. Københavnprosessen forsøker å få i gang det samme innen VET. EQF kobler disse to prosessene, og går inn for et verktøy der en nivåplasserer hele utdanningsløpet. Dette vil jeg diskutere videre i oppgaven, men først vil jeg vise hvordan EQF har kommet på agendaen i Norge.

5.1.1 Kontekst: EQF på agendaen

Politiske beslutninger

Siden den norske implementeringen av et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk ikke er fullført, vil jeg ta et prosessperspektiv der fokuset er på hvordan Norge tilnærmer seg EQF-rekommandasjonen. Hvilke føringer ligger i politiske dokument de siste årene? I 2008 og 2009 ble det utgitt to stortingsmeldinger relatert til utdanning og en NOU-rapport om fagopplæring. Men på dette tidspunktet var det ikke tatt en beslutning om hvorvidt et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk faktisk skulle implementeres. Stortingsmelding nr. 44 “Utdanningslinja”, omtaler det europeiske samarbeidet og de ulike verktøyene, og kommer med følgende prioritering: “Regjeringen vil prioritere det europeiske samarbeidet om fag- og yrkesopplæring og følge rekommandasjoner fra EU så langt de passer innenfor det norske systemet” (2008:36). Stortingsmelding nr. 11 2008 “Internasjonalisering av utdanningen”,

omtaler Københavnprosessen og diskuterer implementering av nasjonale kvalifikasjonsrammeverk først og fremst i relasjon til fagskolene, da et arbeidsutvalg nylig hadde kommet med sine anbefalinger om temaet.

Med utgangspunkt i Bolognaprosessen, ble det i Norge i 2005 besluttet at kvalifikasjoner innen høyere utdanning skulle plasseres inn i tre nivå. Denne beslutningen har hjemmel i universitets og høgskoleloven (Høringsbrev, vedlegg 2 2011:6).

EØS-komiteen vedtok 17. mars 2009 at EQF-rekommandasjonen skulle innlemmes i EØS-avtalens protokoll 31 (Høringsbrev 2011:1).

I Norge ble arbeidet med å utarbeide et overordnet nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring igangsatt høsten 2009. Det baserer seg i stor grad på ulike delprosjekt for de enkelte delene av utdanningssystemet: for høyere utdanning er det som nevnt over avsluttet, mens utkast til rammeverk for fag- og yrkesopplæringen var på høring våren 2010 (Stortingsproposisjon 161, 2009-2010, side 3).

I begynnelsen av 2011 blir et forslag til et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring sendt på høring. Høringsbrevet sier følgende:

Kvalifikasjonsrammeverket ventes å få stor betydning som verktøy for å gjøre utdanningssystemene mer forståelige både nasjonalt og internasjonalt, øke mobiliteten innenfor og mellom landene, bidra til fleksible læringsveier og slik styrke livslang læring (Høringsbrev 2011:1).

Høringen gjelder kun læringsutbyttebeskrivelser på de laveste nivåene. Dette betyr at de tre øverste nivåene for høyere utdanning ikke var gjenstand for høring (Høringsbrev 2011:3). I henhold til høringsforslaget til Kunnskapsdepartementet (KD) vil det norske kvalifikasjonsrammeverket være en beskrivelse av det norske utdanningssystemet.

Høringsteksten klargjør at det ikke vil være grunnlag for endring i det norske system med utgangspunkt i implementering av et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk (Høringsbrev 2011, vedlegg 2). I dette synet blir et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk dermed først og fremst en teknisk beskrivelse som nivåplasserer de ulike norske utdanningstilbudene. Ved senere å relatere det norske rammeverket til tilsvarende EQF-nivå, blir norsk utdanning dermed direkte sammenlignbart med utdanningen i de andre europeiske landene. Men gjennom intervju av sentrale informanter finner jeg likevel at implementering av et nasjonalt

kvalifikasjonsrammeverk i henhold til prinsippene i EQF, vil kunne åpne opp for spenning og mulighet for større endringer i det norske utdanningssystem.

5.1.2 En frakoblet norsk prosess?

Hvordan er EQF mottatt av aktører på nasjonalt plan? I denne delen vil jeg se hvordan det politiske nivå og partene forholder seg til EQF.

Politisk forankring

Hvordan forholder den nasjonale politiske ledelse seg til et vedtak fra det overnasjonale nivå? Ulike aktører innehar ulike oppfatninger om hvor involvert politisk ledelse er. Særlig informantene fra partene hevder EQF ikke er politisk forankret, og at implementering av EQF har blitt en teknisk øvelse.

Det som mangler er den nasjonale analysen. Hva er de særnasjonale behovene? På hvilken måte skal verktøyene bidra til å løse nasjonale problem? Hva er formålet med det norske arbeidet? Og svaret har vært et par tre kulepunkter som har vært modifisert fra et EU-dokument, jeg kjenner de igjen på språket. Det er ikke godt nok, det er rett og slett skandaløst (P2 2011, intervju).

På motsatt side innehar flere av representantene fra myndighetene en annen oppfatning, og bestrider manglende politisk involvering. At prosessen er drevet fram av embetsverket er ikke uvanlig, men heller det normale. De hevder dette er helt i tråd med mandatet til departementet. Videre blir det hevdet at EQF har fått liten oppmerksomhet i media, og dette er med på å styre hvor synlig en sak er (M1 2011, intervju; M3 2011, intervju). En av informantene hevder involvering av politisk ledelse i Norge er vanskelig fordi norske politikere er i en spesiell posisjon som ikke-medlem av EU. Norges særegne posisjon til EU kan være utslagsgivende for hvordan samarbeidet har utartet seg nasjonalt.

(...) norske politikere er fjernere fra prosessene, de er ikke involvert i diskusjonene på et tidlig stadium, og der må jeg si at byråkratiet og alle andre som er med i de prosessene har et stort ansvar for å rapportere og informere (M3 2011, intervju).

En av informantene fra myndighetene hevder at det kan virke som om politisk ledelse følger de europeiske prosessene mest av en pliktfølelse. Informanten beskriver en holdning hos

politisk ledelse der en involvering i det europeiske samarbeidet først og fremst dreier seg om omdømme og fasade. “Man en opptatte av å vise at man er med, men utover det er man ikke så opptatte av å bruke det til noe fornuftig på hjemmebane” (M5 2011, intervju). Informanten beskriver også en prosess der det europeiske samarbeidet har fått økende oppmerksomhet. På 90-tallet beskrives politisk involvering som ikke-eksiterende, mens utover 2000-tallet har dette vært i gradvis endring. Dette kan sees i sammenheng med Københavnprosessen og hvordan det europeiske samarbeidet om utdanning er intensivert.

Inkludering av partene

Inkludering av partene er et viktig prinsipp i VET i Norge. SRY (Samarbeidsråd for yrkesopplæring) er trepartssamarbeidet innen VET-systemet i Norge, som skal gi råd til staten angående politikkutforming. Men når det gjelder det europeiske samarbeidet om VET har representantene fra partene hevdet at de i liten grad har vært involverte. Departementet har invitert partene til å delta i høringer om det norske kvalifikasjonsrammeverket, men partene hevder at de ikke i tilstrekkelig grad er inkludert i diskusjonene i forkant. De blir kun invitert med når beslutningene allerede er tatt. Mine informanter som representerer partene hevder dette strider med deres mandat.

Det europeiske samarbeidet beskrives som å foregå uavhengig av partene i Norge (P3 2011, intervju). Informanten antyder en manglende involvering av SRY, og peker på flere ting som kan forklare dette. En av forklaringene er manglende kompetanse i SRY til å kunne forstå og forholde seg aktivt til EU-prosessene. Videre påstår informanten at SRY har gått fra å være et politisk organ, til å forholde seg til små fagspesifikke ting. Dette har tatt mye tid på møtene. Partene har underkjent alvoret i de europeiske prosessene, og dette gjenspeiles i SRY som beskrives som å inneha en lunken holdning til de europeiske prosessene.

Holdningen beskrives som at vi må være inkluderte, og vi må være oppdaterte, men for øvrig er vi ikke veldig interesserte (P3 2011, intervju). Videre hevder informanten at utdanningsmyndighetene enten har hatt manglende kompetanse eller har sett seg tjent med å holde partene utenfor. Representanten beskriver hvordan de europeiske prosessene foregår uavhengig av involvering fra partene, og hevder følgende: “Partene og SRY har etterhvert innsett viktigheten av å forholde seg til det europeiske samarbeidet. En har erkjent at hvis vi sitter helt stille, så skjer det likevel” (P3 2011, intervju).

Partene har på eget initiativ engasjert seg i det europeiske arbeidet. Det er også her kilden til informasjon ligger. En av informantene (P2 2011, intervju) opplever at nasjonale utdanningsmyndigheter samarbeider godt opp mot EU, men det er liten informasjonsflyt fra eget departement og ut til partene. Informanten beskriver hvordan partene vet lite om bakgrunnen for implementering, og hva en ønsker å oppnå.

Den norske analysen har i alle fall ikke vi vært invitert til å delta i. Jeg håper noen andre har gjort det, og det har de selvfølgelig gjort. Men analysen blir annerledes når KD gjør dette alene, enn når de gjør det i samspill med stakeholders. Og stakeholderperspektivet har artet seg som informasjonsbringing (P2 2011, intervju).

5.1.3 EQF som plattform for endring?

EQF – et verktøy for endring i Norge?

Hva kan implementering av et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk etter prinsippene i EQF føre til? EQF blir beskrevet av flere som en teoretisk konstruksjon. En vet lite om konsekvensene av EQF og en har ingen erfaringer med hva konsekvensene kan være. Det en vet noe om er først og fremst EUs intensjoner (M1 2011, intervju; P1 2011, intervju). Hvilke muligheter for endring vil implementering av EQF i det norske systemet kunne innebære?

Kommisjonen tolker intensjonen med EQF som å kunne sette i gang prosesser nasjonalt som kan åpne opp for endring og reformering av utdanningssystemene for VET (E1, intervju). I EQF-rekommandasjonen blir ikke endring omtalt like eksplisitt. Den sterkeste formuleringen er at EQF bør bidra til en modernisering av utdanningssystemet (EQF-rekommandasjon 2008:2). Dette tyder på at Kommisjonen tolker EQF annerledes enn den intensjonserklæringen medlemslandene har undertegnet. Dermed synliggjøres en spenning på EU-nivå om intensjonen bak EQF.

Flere av mine informanter problematiserer KDs tilnærming om at implementering av EQF ikke skal føre til endringer. Konsekvensene av å implementere EQF er at en også innfører prinsippet om livslang læring og læringsutbytter i sterkere grad enn hva som er tilfellet i det norske utdannings-systemet. Jeg har allerede vist i kapittel 4 at dette er de to bærende prinsippene i EQF.

Informanter fra alle tre kategorier av aktører forteller hvordan EQF kan virke som en plattform for endring. Det vil være vanskelig å se hvordan dette ikke skulle føre til endringer i det norske system på lengre sikt (E1, intervju). EQF åpner implisitt opp for politisk endring, men ikke eksplisitt. Det norske systemet har lang vei å gå før læringsutbyttebeskrivelser er det dominerende prinsipp (P3 2011, intervju). Implementering av EQF vil kunne åpne for en tankegang i det norske system som tidligere har vært mindre tydelig (M1 2011, intervju). Forstått slik vil det være flere områder innen det norske utdanningssystem der større endringer vil kunne muliggjøres ved implementering av EQF. Dermed oppstår det også en spenning mellom intensjonen fra Kommisjonen og den norske tilnærmingen av EQF som en beskrivelse.

Hvilke endringer muliggjøres?

Norges respons på EQF har trigget en nasjonal diskusjon. Til tross for at høringsforslaget bærer preg av at introdusering av et kvalifikasjonsrammeverk i det norske system ikke skal føre til endring, omhandler diskusjonen i Norge nå hvordan EQF kan bidra til å forbedre det norske systemet, og noen nye problemstillinger er synliggjort. Dette gjelder særlig fire områder, og de er alle knyttet til prinsippet om læringsutbytter og livslang læring. Alle fire områder reflekterer en latent spenning i det norske systemet mellom praktisk og akademisk kompetanse. De presenteres i det følgende.

1) Høringsforslaget til KD legger opp til at all videregående opplæring innplasseres på samme nivå. Dette er i tråd med Reform94, der VET og studiespesialiserende program fikk samme status (M3 2011, intervju). Men er oppnådde kvalifikasjoner like? Aktører som representerer partene hevder prinsippet om likeverdighet mellom VET og studiespesialiserende ikke blir ivarettatt ved en slik tilnærming. Et fireårig utdanningsløp innen VET med to år på skole og to år i bedrift, vil dermed vurderes likt med de treårige studiespesialiserende utdanningsløpene (P3, intervju). Dette blir bekreftet i en samlet høringsuttalelse fra de ni faglige rådene innen VET i Norge, der en ønsker en prinsipiell diskusjon om hvorvidt VET på videregående nivå bør ligge høyere enn studiespesialiserende retninger (Utdanningsdirektoratet, høringsuttalelse 2011:2). Faglige råd er trepartssamarbeidet innen de ni VET-programmene på videregående nivå i Norge. Også Næringslivets Hoved Organisasjon (NHO) ser behovet for å tydeliggjøre det ekstra året innen VET (NHO høringsuttalelse 2011:3).

2) Det nasjonale kvalifikasjonsrammeverket gir per definisjon samme kompetansebevis til alle utdanningsløp innen videregående opplæring, uten å vurdere forskjeller angående faktiske kvalifikasjoner, slik EQF er tuftet på. Det blir påpekt fra flere hold at bruk av læringsutbytter som kriterium, vil åpne opp for at det er forskjeller i de ulike typer yrkeskvalifikasjoner elever oppnår ved å gå på ulike studieprogram. Representanter fra enkelte fagmiljø mente å kunne dokumentere at kvalifikasjoner fra deres kandidater havnet på et høyere nivå enn andre med fullført videregående opplæring. Dette gjelder eksempelvis flymekaniker, som har en lengre læretid enn andre VET-fag (E1 2011, intervju; M1, intervju; Utdanningsdirektoratet høringsuttalelse på vegne av faglig råd 2011:2). Skal en, med utgangspunkt i EQF, anerkjenne en forskjell på ulike VET-fag?

3) Nivåplassering av fagskolene i et helhetlig kvalifikasjonsrammeverk maner til debatt. Det blir stilt spørsmålstegn ved hvorfor toårig fagskole ikke skal vurderes likt som to år ved høyskole (P3 2011, intervju; Nasjonalt fagskoleråd høringsuttalelse 2011:4). Dette er en diskusjon som gjenspeiler spenningsforholdet mellom VET og høyere utdanning, og omhandler også hvorvidt høyere utdanning skal ha monopol på de tre øverste nivåene i rammeverket slik høringsforslaget legger opp til. Den samme informanten hevder at en ikke anerkjenner at praktisk kompetanse er likeverdig med teoretisk og akademisk kompetanse, selv om EQF åpner opp for dette.

4) Livslang læring omhandler i stor grad en anerkjennelse av kompetanse oppnådd utenfor det formelle utdanningssystem, validering av uformell og ikke formell læring, og dette står sterkt i EQF. I prinsippet skal det være mulig å opparbeide seg yrkesfaglig kompetanse til det øverste nivået. Finland har i forbindelse med implementering av sitt nasjonale kvalifikasjonsrammeverk introdusert kompetanse på det øverste nivået som ikke er Phd (E1 2011, Intervju). Norge har utarbeidet et system om realkompetansevurdering, men dette er foreløpig ikke inkludert i utkastet. Høringsbrevet redegjør for at dette er et tema som KD ønsker å utrede og samtidig finne ut hvordan slike kvalifikasjoner eventuelt skal innplasseres i rammeverket (Høringsbrev, vedlegg 2 2011:22).

Her oppstår en spenning mellom praktisk kompetanse og akademiske fag, og ulike aktører innehar ulike oppfatninger om kompetanse ervervet utenfor det formelle utdanningssystem. Nærings- og handelsdepartementet (Høringsuttalelse 2011:1) hevder at for å ivareta perspektivet om livslang læring er det viktig at kompetanse ervervet i arbeidslivet blir

inkludert i rammeverket, og det pekes særlig på mesterbrev, kompetanse på et høyere nivå enn fag- og svennebrev. En av informantene hevder manglende anerkjennelse av mesterbrev er problematisk. Mesterbrev skreddersyr utdanning inn i en jobbsituasjon. Når systemet ikke legger opp til anerkjennelse av kompetanse i arbeidslivet, vil denne utdannelsen bli redusert til noen timers kveldskurs. Informanten hevder det heller bør åpnes opp for anerkjennelse av mesterbrev tilsvarende en påbegynt bachelorgrad (M5 2011, intervju). NHO (Høringsuttalelse 2011:6) hevder det er avgjørende at kompetanse utenfor det formelle utdanningssystem inkluderes i rammeverket. Dette er kompetanse som har stor betydning for norske bedrifters konkurransekraft. LO (Landsorganisasjonen i Norge) (høringsuttalelse 2011:4) frykter en situasjon der norsk kompetanse underkommuniseres, relativt til andre land der slik kompetanse inkluderes i deres nasjonale rammeverk.

På motsatt side inntar Universitetet i Oslo en annen holdning til prinsippet om livslang læring i kvalifikasjonsrammeverket, og uttrykker det på følgende måte:

“Begrepet livslang læring omfatter i mange sammenhenger også kompetanse opparbeidet utenfor det formelle utdanningssystemet, for eksempel kunnskap og ferdigheter opparbeidet gjennom ikke-formell utdanning og arbeidserfaring. Vi ser derfor et potensiale for misforståelser knyttet til den foreslåtte tittel på rammeverket; den kan framstå som mer omfattende enn rammeverket” (Høringsuttalelse Universitetet i Oslo 2011:4).

Både Universitets- og høgskolerådet (Høringsuttalelse 2011:2) og Høgskolen i Oslo (Høringsuttalelse 2011:4) hevder det er for lite sammenheng mellom læringsutbyttebeskrivelser på lavere nivå og det som allerede er fastsatt og er i funksjon på høyere nivå. NTNU (Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet) ønsker derimot å gi rom for praktisk kompetanse, og hevder forslaget til kvalifikasjonsrammeverket bærer preg av en akademisert utdanningsverden (NTNU Høringsuttalelse 2011:1). Et kvalifikasjonsrammeverk skal reflektere annen type kompetanse enn den formelle. De mener videre at det ikke er tydelig hvor slik kompetanse skal plasseres i systemet.

Sammenfatning

Dette er debatter som nå blusser opp i VET-miljøet i Norge, som resultat av implementering av et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk og prinsippene det medfører. EQF, som Norge har sagt seg enig i, inneholder flere prinsipper som implisitt legger til rette for fundamentale

endringer i det norske utdanningssystemet. EQF synes å vekke liv i debatten om likeverdighet mellom praktisk og akademisk kompetanse. Likevel er Norges foreløpige formelle utgangspunkt at ingen endring skal forekomme. I neste del vil jeg analysere ulike mekanismer som kan forklare hvorfor Norge har valgt å implementere EQF uten å ville endre det norske systemet.

5.1.4 Spenninger og motstand i nasjonal iverksetting

Ulik forståelse av EQF

Forståelsen av det europeiske samarbeidet i EU er å trigge nasjonale endringsprosesser. EU ønsker en enhetlig tilnærming til utdanningspolitikk, og for å kunne muliggjøre dette må de deltakende landene frivillig være med på laget. EQF er et verktøy som skal bidra til å nå den overordnede målsettingen i Københavnprosessen om fleksible utdanningssystem med høy kvalitet. For å kunne muliggjøre dette må de deltakende landene frivillig være med på laget. Informant fra EU-systemet beskriver intensjonen bak EQF på følgende måte, og hevder samtidig at implementering er frivillig:

Selvfølgelig vil det medføre endringer, ellers trengte man ikke implementere. Poenget med EQF må være ønsket om et enklere samarbeid på tvers av landegrenser, samt å bygge ned barrierer mellom utdanningssystem. Dette er grunnleggende. Og hvis en ikke gjør dette, ser ikke jeg noe poeng. Implementering er frivillig, så hvis en anser verktøyene som unødvendig eller irrelevante så vil en heller ikke implementere. Men om en anser verktøyene som relevant og viktige, må poenget være å få til en endring (E1 2011, intervju).

Forstått slik blir ikke EQF kun et teknisk verktøy som har til hensikt å beskrive nasjonale system, slik Norges høringsutkast legger opp til, men det introduserer heller en ny måte å tenke på om kvalifikasjoner. Slik oppstår det en spenning mellom Kommisjonens tolkning av EQF og Norges foreløpige tilnærming til implementeringen. Implementering er ressurskrevende. Det blir dermed nærliggende å spørre hvorfor Norge har til hensikt å implementere et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk etter prinsippene i EQF, hvis det ikke skal medføre endringer i det norske systemet.

Jeg tror forståelsen av EQF spriker ganske mye, og jeg tror den forståelsen som KD formidler i høringsutkastet sitt på et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk, den tror jeg avviker ganske mye fra EQF-rammeverket som i sin tid ble vedtatt i EU og intensjonene der. Det tror jeg. Det blir mer å sementere dagens norske utdanningssystem, og da kan man jo spørre seg om nytteverdien med alle disse prosessene (M5 2011, intervju).

En ulik forståelse av hva EQF innebærer kan være et grunnlag for spenning. Ulik forståelse kan belyses gjennom et fragmentert begrepsbruk av læringsutbytter. Dermed kan implementering være utfordrende nasjonalt. En av informantene (P1 2011, intervju) beskriver en slik fragmentert begrepsbruk i Norge. Læringsutbytte har vært tema i norsk utdanningspolitikk før EQF introduserte sin versjon. Læringsutbytter har også blitt brukt i ulike sammenhenger frakoblet fra hverandre. Både høyere utdanning og arbeidslivet har sine vinklinger på hvordan de definerer begrepet, og dermed legger aktører ulike betydninger i samme begrep. Alle mine tre informanter som representerer partene kritiserer definisjonen av læringsutbytter i høringsutkastet til et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk, og mener definisjonen favner bredere på EU-nivå. De hevder at ved å velge en snevrere definisjon vil en dermed heller ikke kunne nyttiggjøre seg gevinsten som implementering av EQF kan innebære. Ulik definisjon av læringsutbyttetenkningen vil kunne bidra til en uklar forståelse av hva EQF er, og dermed også for hva implementeringen kan føre med seg. En kan se for seg at departementet ikke ser et behov, i samme grad som representantene for partene, for å endre utdanningssystemer for å imøtekomme intensjonene bak EQF. Samtidig anser partene responsen på EQF i Norge som ufullstendig.

En interessant observasjon var derimot hvordan partene i stor grad var positive og så flere muligheter i EUs politikk. De så i større grad for seg hvordan EQF kunne fungere som en plattform for utvikling av norsk politikkføring.

Det er mer nasjonal politikkutvikling som kan skje i opprettelsen av et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk enn å bare lage diskriptorer og læringsutbytter som kan henvises til EQF, det er jo kun den absolutte minimale forutsetning. Og dette er en taktikk jeg opplever at departementer har valgt (P2 2011, intervju).

På motsatt side var flere av informantene som representerte de statlige utdanningsmyndighetene mer opptatte av at det norske systemet fungerte godt. En av informantene hevder at de europeiske verktøyene ikke er i konflikt med det norske system, og at Norge har interesse av å anvende verktøyene EQF og EQAVET (M3 2011, intervju).

En manglende nasjonal motivasjon?

Flere av mine informanter hevder at problematikken i EQF ikke svarer til et pågående nasjonalt arbeid, det er ikke et verktøy som gjenspeiler en etablert nasjonal diskusjon eller behov i utdanningssystemet innen VET. Men gjennom EQF har EU synliggjort noen latente problemstillinger og konfliktlinjer som ikke tidligere har vært like tydelige. Dette har påvirket måten Norge har tilnærmet seg implementeringen av et kvalifikasjonsrammeverk. Resultater er at en implementerer EQF som et skall, noe som skal beskrive gjeldende systemer. Og dermed ikke som en plattform som kan muliggjøre nasjonale endringsprosesser, slik intensjonen har vært fra Kommisjonen. Slik oppfyller en forventningen fra EU-hold om implementering, samtidig som en ikke endrer eget system. Dette er en påstand som blir underbygget av en av informantene på følgende måte:

EQF mener jeg at virkelig er en diskusjon vi har nasjonalt fordi EU har funnet på et verktøy. Jeg tror aldri vi hadde hatt en EQF-diskusjon her i Norge hvis det ikke hadde vært for EUs initiativ. Dette står i motsetning til EQAVET som matcher veldig godt med vårt nasjonale arbeid (M2 2011, intervju).

Norges håndtering av EQF beskrives som å inneha en manglende selvstendig nasjonal motivasjon. Istedenfor å inkludere de prinsippene som krever endring av det norske system, har en heller valgt å inkludere de delene som ikke krever endring.

Norge har bare tatt i de delene av EQF som er ufarlige og som kan benyttes i Norge uten å gjøre noe med vårt eget system eller vår egen tenkning.(...) En har kanskje ikke satt seg helt inn i hva dette er, også skal man bare implementere, og da gjør en det på en måte som ikke provoserer mer enn nødvendig.(...) Det er ikke en egen nasjonal motivasjon involvert, det er implementering kun for å krysse av og kunne si at Norge har gjort jobben. Så kan vi lene oss tilbake (P1 2011, intervju).

Den norske tilnærmingen til EQF forklares med at mobilitet ikke er så høyt oppe på den norske agenda (M2 2011, intervju). Dermed anser en heller ikke EQF som et så viktig verktøy. Dette kan forklares som en manglende egeninteresse for de gevinstene Norge kan oppnå med EQF. Dette kan vise at en manglende nasjonal relevans vil skape en institusjonell robusthet mot endring. Politikk som ikke samsvarer med den institusjonelle kulturen vil heller ikke kunne være et grunnlag for reelle endringer. En av informantene sier følgende om

endring av det norske system med utgangspunkt i EQF: “jeg er ikke sikker på at behovet er der, det har ikke jeg hørt. Jeg har kanskje hørt at det er en diskusjon rundt fagskolene” (M3 2011, intervju).

Istedenfor å forklare implementering med et behov og et ønske om endring, kan en heller forstå implementering som et motsvar til et uformelt press fra EU. Med en slik tankegang vil land implementere politikken fordi det har opparbeidet seg en forventning om at dette er det riktige å gjøre. Dette er en påstand jeg vil ta opp videre i analysen.

Nettverk - manglende involvering på europeisk nivå?

Hvordan er norske aktører involvert i det europeiske samarbeidet? EQF Advisory Group er et nettverk av høytstående byråkrater fra deltakende land. Gruppen følger og rådgir nasjonal implementering av nasjonale kvalifikasjonsrammeverk. Kommisjonen leder møtene, og blir beskrevet som en aktiv pådriver som presenterer forslag og retningslinjer for framgang i implementeringsfasen. Møtene oppfattes som viktige og nødvendige i implementering av EQF (M1 2011, intervju).

ACVT (Advisory Committee on Vocational Training) er utformet som et trepartssamarbeid med representanter fra arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner og fra nasjonale myndigheter. Flere av informantene har deltatt i ACVT, og beskriver det som først og fremst en arena for informasjonsformidling fra Kommisjonen. Formøtene karakteriseres derimot som nyttige (P1 2011, intervju; P3 2011, intervju). Flere av informantene mine karakteriserer også Kommisjonen som aktiv og til dels styrende i nettverksmøtene på EU-nivå. De fastsetter agendaen og er også møteledere.

Og jeg vet at skepsisen har vært stor, både innen ACVT og på temamøter. I møter sitter en og jobber tilsynelatende konstruktivt med problematikken, også på gangen og når man spiser middag om kvelden så er skepsisen kjempestor. Og sånn har det vært under hele utviklingen av EQF (M5 2011, intervju).

Den samme informanten mener at flere er positive til modellen, men er skeptiske til om dette lar seg gjennomføre og om det yter rettferdighet ovenfor VET. EQF forstås som å være en god tanke og et godt utgangspunkt, men i praksis er det flere barrierer som må brytes for å kunne få til et slikt system. Dette gjelder særlig debatten om forholdet mellom VET og høyere

utdanning. Dette er konflikter som først og fremst synliggjøres nasjonalt, og slik kan også implementering i deltakende land bli vanskelig.

Agendaen til ACVT-møtene blir beskrevet som å være klar i kort tid før møtene, og slik blir det få muligheter til å kjøre noen prosesser hjemme der standpunkter klargjøres (M2 2011, intervju; M5 2011, intervju). Prosessene i etterkant av slike møter er gjerne karakterisert av at ting er vedtatt og politikken er satt på et visst spor, og da er det vanskelig å skulle få innflytelse (M5 2011, intervju). Selv om hensikten er forskjellig, beskrives altså ACVT-nettverket først og fremst som et informasjonsmøte. Dermed vil effekten av nettverk som en standardiserende møteplass, være begrenset.

Norges respons som resultat av prosess på EU-nivå?

Tidligere i kapittelet diskuterte jeg hvorvidt den norske tilnærmingen til EQF har vært frakoblet den etablerte praksis. Dette kan være et resultat av hvordan prosessen rundt EQF har utviklet seg på EU-nivå. EQF er av flere av mine informanter beskrevet som en topptung prosess og som en teoretisk konstruksjon som i liten grad har vært testet empirisk. EQF har i hovedsak vært drevet fram av Kommisjonen, men der informanten som har fulgt denne prosessen beskriver hvordan initiativet ble tatt på bakgrunn av et ønske fremmet av tyske bedrifter.

Det kan også ha vært viktig for Kommisjonen å utforme et verktøy som Tyskland kunne være enig i. Storbritannia hadde allerede et fungerende kvalifikasjonsrammeverk, mens Frankrike hadde i begynnelsen av 2000-tallet startet utviklingen med et eget system. Ved å få Tyskland med på laget ville dermed tre av de største landene i EU være med på tanken, og Kommisjonen ville ha et sterkt kort for å få EQF inkludert som del av Københavnprosessen. En av informantene beskriver hvordan EQF siden tanken først dukket opp på slutten av 90-tallet, har endret seg særlig i favør av de tyske partene (P1 2011, intervju). De var først skeptiske til rammeverkstenkningen, men så etter hvert hvilke fordeler det kunne medføre innen VET-systemet. Slik har en kunnet drive gjennom EQF ved hjelp av støtte fra de store EU-landene.

Proessen på EU-nivå har bidratt til å gjøre EQF til en teknisk øvelse. EQF startet som en teoretisk konstruksjon og kan ha smittet over på hvordan deltakende land har valgt å forholde

seg til verktøyet. Flere av mine informanter beskriver EQF som ikke å inneha medietekke, og det blir dermed ikke noe politikerne aktivt trenger å forholde seg til. Det blir fort en utdanningsteknisk sak som få forstår den potensielle rekkevidden av. Om det har blitt skapt en forståelse for at EQF først og fremst er utdanningsteknisk, og en ikke ser bredere politiske diskusjoner vil det også være sannsynlig at behandlingen skjer innenfor byråkratiets rammer. Dette kan bli forsterket for ikke-medlemslandet Norge, da politiske representanter ikke har tilgang til politiske møter i EU. Det er kun byråkrater som har rett til å møte. En av informantene støtter denne påstanden med å hevde at Norge er i en spesiell situasjon grunnet forholdet til EU. Når norsk politisk ledelse ikke får delta aktivt, vil deres prioriteringer og forståelse også preges av dette (M3 2011, intervju).

Implementering etter press

Valget om å implementere kan heller beskrives gjennom søken etter legitimitet fra omgivelsene. Hvordan vises dette presset? I forrige kapittel gikk jeg igjennom ulike mekanismer som viste hvordan OMC kunne virke og muliggjøre endring i politikkens innhold, og rangering ble framhevet. Betydningen av rangering kan framstå som en delaktig faktor i forklaringen av hvorfor en velger å implementere. Dette er i stor grad basert på ønsket om å ikke ville bli framstilt i et dårlig lys.

Hvordan har sosiale sanksjoneringsmekanismer virket for Norges tilnærming til det europeiske samarbeidet? Mine informanter har ulike oppfatninger om hvilken betydning dette kan ha hatt. Enkelte informanter mener å ha observert at rangering og uformelle bemerkninger kan ha bidratt til å intensivere arbeidet med det europeiske samarbeidet nasjonalt. Kommisjonen kritiserte Norge uformelt for å henge for langt etter angående EQF i en tidligere periode. Etter dette var inntrykket til en av informantene at KD intensiverte arbeidet, og hevder følgende:

Norge møter på ledernivå i flere sammenhenger, og det er slitsomt å være den som ikke har levert noe som helst under hele veien. Så et visst press på å levere inn i det gode selskap, og være flink på det, det er klart det spiller inn. KD skal gjøre jobben sin, de skal sørge for at Norge er en synlig og attraktiv samarbeidspartner. Skal vi få til mobilitet så må jo Norge gjøre en jobb. Så vi har ikke noe valg ofte, hvis vi ikke vil stå helt utenfor (M5 2011, intervju).

Dermed kan Københavnprosessen virke gjennom et globalt gruppepress. Dette diskuterte jeg også i kapittel fire. Kommisjonen anvender ofte rangering som teknikk, og en av informantene sier følgende om hvordan Norge relaterer seg til dette: “Man gjør det rimelig bra. Av og til så skjønner jeg at man ikke liker å være etter de andre nordiske landene. Norge ser på den rankingen” (M3 2011, intervju). Ikke alle av mine informanter oppfatter derimot at dette har vært en viktig mekanisme i implementeringen av EQF.

En informant beskriver et uformelt press på følgende måte:

Det finnes ikke en minister i Europa som ikke reiser hjem og anstrenger seg for å følge det som er anbefalingene fra Kommisjonen. Det har vært en veldig styrke i denne prosessen, det er ingen politikere som har turt å abdisere fra dem, det er ingen som har turt å slå i bordet å si “hva vil dere egentlig med dette?” (P3 2011, intervju).

På spørsmål om hvorvidt det er mulig å si nei til implementering av EU-verktøyene, sier en av informantene følgende: “Jeg tror ikke KD vurderer at det er mulig, det ser sånn ut. Det virker som om dette bare er noe som ruller og går, rett og slett” (M5 2011, intervju).

Hvorvidt “naming and shaming”-mekanismer kan ha bidratt til implementering, er vanskelig å si. Dette er i all hovedsak uformelle prosesser som baserer seg på ekstern legitimering. En kan hevde at det eksisterer og at det har en viss effekt, men det er vanskelig å komme med noen eksplisitte påstander med hold i. Samtidig er rangering også et virkemiddel for å få i gang læring.

En av informantene beskriver hvordan en kunne ha valgt andre løsninger, men at en har vurdert EUs tilnærming som den mest hensiktsmessige. Men et rammeverk var ikke utgangspunktet. Først valgte Norge en annen tilnærming som ikke innebar et helhetlig rammeverk, men heller å individuelt beskrive og nivåplassere hver enkelt type utdanning i henhold til gjeldende EQF-nivå. Etter å ha mottatt kritikk for denne tilnærmingen, endret departementet holdning og en gikk inn for et rammeverk. En så også fordelene med å sy beskrivelsene sammen til et helhetlig rammeverk, der i blant det å se utdanningssystemet og de ulike nivåene bedre i en sammenheng (M1 2011, intervju).

Sammenfatning

I denne delen har jeg sett at ulike mekanismer kan være med på å forklare hvorfor Norge har implementert EQF som et skall. Det eksisterer en uklar forståelse for hva EQF innebærer. Videre kan det virke som om det er et manglende nasjonalt behov for denne løsningen. Dette var ikke et viktig tema nasjonalt før Københavnprosessen start. Dermed kan det hende at OMC foreslår en løsning på noe man i Norge ikke har ansett som et problem. Flere norske aktører hevder nettverkene på EU-nivå først og fremst virker som informasjonsbringer, og ikke en arena for påvirkning. Videre oppfattes EQF som å ha blitt utviklet i en topptung prosess, med manglende involvering fra deltakende land. Tilslutt kan Norge kan ha implementert EQF som svar på et normativt press på at dette var det riktige å gjøre. Det har oppstått en forståelse om at et land trenger kvalifikasjonsrammeverk.

5.1.5 EQF og institusjonalisering

Den norske tilnærmingen til implementering av EQF kan foreløpig beskrives som et skall. På kort sikt er EQF et vedtak uten virkning. Innføringen av et kvalifikasjonsrammeverk i Norge har ikke til hensikt å bidra til endring, og skal heller være en helhetlig beskrivelse av det norske utdanningssystem. Dette gjøres til tross for at livslang læring og prinsippet om læringsutbytter muliggjør flere endringer i det norske system. *Hvordan kan en forklare denne tilnærmingen?*

Institusjonell robusthet

Det viser seg at EQF innebærer prinsipper som åpner opp for spenning i det norske utdanningssystem mellom praktisk og akademisk kompetanse. Etter å ha gjennomført flere intervju, har jeg inntrykk av at aktører som representerer VET ønsker flere av endringene som muliggjøres velkommen. Særlig partene i arbeidslivet ser mulighetene i å utvikle norsk politikk med basis i EQF. På den andre siden uttrykker aktører som representerer høyere utdanning skepsis. Særlig gjelder dette anerkjennelse av kompetanse ervervet i arbeidslivet. Dermed blir EQF møtt i Norge med en institusjonell robusthet. Politikken blir ikke ansett som en naturlig og riktig del av den nasjonale praksis.

Det hersker uklarhet om hva effekten av implementering av EQF vil innebære. Det er også en manglende enhetlig forståelse av EQF, flere har ulik forventning om hva resultatet av et

nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk skal være. Dette gjelder både mellom aktører nasjonalt, og mellom aktører på EU- og nasjonalt nivå. Spenning og ulike oppfatninger av EQF er kjennetegn på at samarbeidet ikke er institusjonalisert inn i det norske system.

Et kvalifikasjonsrammeverk som verktøy virker å ha satt seg som noe naturlig. Det europeiske samarbeidet har synliggjort et behov som ikke i stor grad har vært etablert i den nasjonale diskusjonen. Løsningen er institusjonalisert som en viktig tilnærming, men er ikke nødvendigvis koblet til et problem. Slik reflekterer EQF en uklar mål- middel forståelse. Dette kan også forklare hvorfor EQF i Norge er et vedtak uten virkning.

Likevel er det interessant at VET-aktører, representert gjennom partene i arbeidslivet, virker positive til innholdet i den europeiske politikken. De oppfatter politikken som interessant og relevant. Derimot er de negative til hvordan Norge tilnærmer seg implementering, og flere retter kritikk til departementets håndtering av saken. Kritikken går på at implementering har foregått utenfor den institusjonelle rammen for politikkføring, nemlig trepartssamarbeidet. Flere aktører hevder at det mangler en grunnleggende debatt om hva en ønsker å oppnå med et nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk.

Videre er flere, både representanter fra partene og myndighetene, kritiske til hvordan samarbeidet om EQF har foregått på EU-nivå. Flere oppfatter EU-aktører som styrende og en er kritiske til at EQF er topptungt og forskningsbasert. Nettverksmøtene blir oppfattet som informasjonsbringning, og ikke en arena for påvirkning. Det kan virke som om prosessen, både nasjonalt og på EU-nivå, oppfattes som illegitim. Manglende involvering har vært utslagsgivende. Dette er punkter som taler imot at Københavnprosessen er institusjonalisert.

At aktører fra høyere utdanning er kritiske er forøvrig ikke overraskende. Dette er aktører som i liten grad har vært involverte i Københavnprosessen. De har heller vært delaktige i Bolognaprosessen. EQF kobler disse to prosessene, og det kan virke som om koblingen ikke er uproblematisk. En er ikke enige om hva EQF skal bidra til.

Søken etter legitimitet

Til tross for en institusjonell robusthet mot EQF, er det besluttet at Norge skal utvikle et eget kvalifikasjonsrammeverk. Norsk implementering av EQF som skall kan kanskje forklares med et ønske om å framstå som en legitim og attraktiv samarbeidspartner på det europeiske

plan. Flere har pekt på hvordan rangering og sosiale pressmidler har virket som en pådriver i den norske tilnærmingen. Et gruppepress på europeisk nivå kan ha bidratt til at Norge har besluttet å implementere et kvalifikasjonsrammeverk. Dette gjøres altså til tross for at en ikke nødvendigvis har behov for innholdet.

Likevel kan en forvente at EQF vil få større konsekvenser på lengre sikt, da dette verktøyet innfører flere nye tanker som ikke tidligere har vært synlige nasjonalt. Men det kan ta tid før denne normen er akseptert av et bredt spekter av aktører på nasjonalt nivå, og Norge er foreløpig kun i startfasen av implementering. På lengre sikt kan en tenke at EQF kan implisere en endret tankegang i det norske utdanningssystem. Institusjonalisering er en prosess som foregår over tid.

5.2 EQAVET - Kvalitetssystem

Arbeidet med EQAVET er ikke kommet like langt, sammenlignet med EQF. Dette gjelder både på EU-nivå og på norsk nivå. Dermed blir naturlig nok også historien om EQAVET i Norge noe kortere enn forrige delkapittel. Likevel representerer EQAVET noe annet enn EQF, og dermed er det et interessant verktøy å diskutere i lys av det norske arbeidet. EQAVET kan si noe om hvordan OMC kan innvirke på politikkføring på det nasjonale nivå.

5.2.1 Kontekst: Kvalitet på agendaen

Et etablert nasjonalt behov

Kvalitet har i varierende grad siden begynnelsen av 90-tallet vært på agendaen i norsk utdanningspolitikk. Tidligere initiativ har blitt avvist og prosjekt har blitt skrinlagt, men debatten har eksistert. Nå kan det virke som om arbeidet igjen har startet, og bakgrunnen er EQAVET-rekommandasjonen. I denne delen vil jeg vise sammenhengen mellom det nasjonale arbeidet og EQAVET. Jeg forstår at OMC-prosessen har bidratt til å sette i gang en etablert prosess i Norge, der det allerede eksisterte et behov i det norske system. Siden EU inkluderte kvalitet som en sentral del av agendaen i Københavnprosessen, har også debatten blusset opp og klatret opp på den norske agenda.

Kvalitetsarbeid i Norge kan særlig spores tilbake til Reform94, der en av hovedprioriteringene var heving av status på VET-fag. Heving av kvalitet blir i dag ansett som et selvsagt tema

(M3 2011, intervju). Det ble utviklet felles læreplaner og stilt større krav til at elever skulle fullføre utdannelsen. VET ble også sidestilt med studiespesialiserende program. Alle program innen den videregående skole skulle nå vurderes som å inneha like kvalifikasjoner.

NOU-rapporten “Fagopplæring for fremtida” fra 2008 viser hvordan arbeidet med kvalitet er godt forankret i den nasjonale debatten. Her er det viet stor plass til kvalitetsarbeidet i VET. Siden Reform94 har det blitt gjort flere forsøk på å etablere en nasjonal strategi for kvalitet i VET, og ulike initiativ og prosjekter har vært igangsatt uten at det har resultert i en konkret nasjonal satsing.

På tross av manglende nasjonale prioriteringer, er det tatt flere initiativ lokalt av skoleeiere og andre opplæringsaktører. Det har blitt etablert lokale rutiner og systemer som skal sikre kvaliteten på opplæringen av elever (NOU 2008:103). Kvalitetsarbeidet har fram til nå blitt oppfattet som fragmentert. Det har vært opp til lokale initiativ å utforme egne system, der en har sett behov. Altså har det foreligget mange løsninger i det norske systemet på de samme problem. NOU-rapporten beskriver hvordan utvalget oppfatter at det er et reelt behov i det norske utdanningssystemet for gode rutiner for kvalitetssikring innen VET.

Mangelen på nasjonale prosedyrer og rutiner for å sikre og dokumentere kvalitet og kvalitetsutvikling gjør det vanskelig å fastslå om norsk fag- og yrkesopplæring innehar en kvalitet som er i samsvar med fastsatte mål. En vet ikke hvorvidt opplæringen har den kvaliteten som arbeidslivet forventer, og som den enkelte elev og lærling har rett til. Det eksisterer liten kunnskap om regionale, lokale eller bransjemessige forskjeller i kvalitet på opplæringen. Hvorvidt ulike tiltak som settes i verk faktisk fører til kvalitetsforbedringer, foreligger det også lite informasjon om (NOU 2008:103). Tilslutt innehar myndighetene begrensede innsynsmuligheter i den delen av opplæringen som foregår i bedrift. Det eksisterer heller ikke gode indikatorer på hva en skal anse som god kvalitet i en slik opplæring (NOU 2008: 105).

Utvalget bak NOU-rapporten (2008:104) påpeker hvordan Norge bør nyttiggjøre seg det europeiske samarbeidet angående kvalitet i utvikling av egne system. Det ligger et stort potensiale i å innhente erfaringer angående oppfølging og utvikling av kvalitet fra andre land, og å delta i samarbeid med løsninger for god kvalitetssikring. EQAVET kan anvendes for å styrke nasjonale initiativ, altså som et tillegg til den nasjonale debatten. Nasjonale

myndigheter kan anvende det europeiske arbeidet som en måte å innhente erfaringer, inspirasjon og for å styrke det nasjonale arbeidet (E1 2011, intervju).

Sammenheng mellom EQAVET og nasjonale initiativ om kvalitet

En kan i stor grad forstå at det europeiske kvalitetsarbeidet har holdt liv i en eksiterende nasjonal debatt i Norge. Det norske arbeidet om kvalitet ville altså eksistert uavhengig av EUs initiativ. Men samarbeidet om kvalitet gjennom Københavnprosessen vil sikre at det nasjonale arbeidet ikke foregår i isolasjon, eller står i fare for å bli oppfattet som irrelevant (E1 2011, intervju). EQAVET kan også ha bidratt med legitimitet til å få gjennomslag for et eget kvalitetssystem innen VET i Norge, og dermed bidra til at nasjonalt kvalitetsarbeid ender i konkret politikk. Slik kan EQAVET ha muliggjort et nasjonalt arbeid. Dette kan illustreres gjennom et initiativ partene tok tidlig på 90-tallet.

Partene fulgte opp kvalitetsarbeidet etter Reform94. LO og NHO gikk da i samarbeid inn for et initiativ om et kvalitetsprosjekt innen VET. Dette var et initiativ på nasjonalt nivå om kvalitet og om et enhetlig dokumentasjonssystem som skulle være pålagt alle. Dette var et initiativ som ble skrinlagt, og partenes initiativ møtte særlig motstand fra aktører som ikke ønsket nye systemer eller å måtte dokumentere kvalitet. Dette var særlig lærergruppen. “Papirrapportering har vært kjernen til konflikt angående et kvalitetssystem i Norge. (...) Ingen ønsker å bruke tid på å dokumentere” (P2 2011, intervju). Partenes initiativ ble også kraftig motarbeidet fra departementet. Det kunne virke som om de ikke ønsker at partene skulle inneha en så aktiv rolle i utformingen av politikken innen VET (M5 2011, intervju). Arbeidet resulterte ikke i nasjonale krav eller retningslinjer, men heller et initiativ som skulle opprettholdes av lærlingen selv (M5 2011, intervju). Dette initiativet blir beskrevet som konfliktfullt (P3 2011, intervju), og tilslutt rant samarbeidet ut i sanden uten et resultat. Men når EU startet arbeidet med kvalitet, og dette ble en del av Københavnprosessen, er erfaringen at man i Norge begynte å se på temaet med nye øyne. Med utgangspunkt i EUs arbeid, ble grunnlaget lagt for en mer konstruktiv prosess i Norge (M5 2011, intervju).

Men det nasjonale arbeidet med kvalitet har framstått som vanskelig. Flere aktører har sett og påpekt et behov, men det har likevel ikke blitt tatt initiativ til å igangsette et nasjonalt arbeid. Dette ble først virkelig igangsatt etter at EQAVET-rekommandasjonen ble vedtatt i EU-systemet. Det kan virke som om at involvering fra EU gjorde prosessen lettere og mer strømlinjeformet. “For første gang jobbes det konkret med et kvalitetssystem som er særskilt

tilpasset VET, og hvor partene har sin legitime rolle” (M5 2011, intervju). Dette bekreftes også av en annen informant som hevder at den norske prosessen i hovedsak stammer fra et trykk fra EU. Behovet hadde allerede eksistert siden Reform94, da det også oppsto en forventning fra aktører i utdanningssystemet om å få på plass et kvalitetssystem (P2 2011, intervju). Dermed kan det virke som om EU-prosessen har bidratt til å dempe en nasjonal konflikt om et kvalitetssystem. Det behovet som flere aktører har meldt om, blir nå i større grad ansett som legitimt. Det har oppstått en større grad av enighet om at det eksisterer et behov, og en villighet fra flere aktører, også statlige, til å ville innføre et kvalitetssystem.

5.2.2 Prosess på EU-nivå

Arbeidet med EQAVET beskrives som å oppstå i sammenheng med de andre EU-verktøyene, og særlig EQF. “Behovet for et kvalitetssystem vokste fram på EU-nivå da en så at de andre verktøyene kunne slå ut litt tilfeldig, om det ikke ble kvalitetssikret” (M2 2011, intervju). Relasjonen mellom verktøyene blir beskrevet som viktige (E1 2011, intervju). Hvis EQF skal kunne fremme mobilitet og gjensidig anerkjennelse av kvalifikasjoner, er det viktig at en kan stole på at nivåplasseringen av ulike utdanningsløp blir oppfattet som riktig og at det er samsvar mellom land. Det må eksistere et felles referansepunkt for hva som er god kvalitet mellom de europeiske landene (E1 2011, intervju).

Hvordan det europeiske samarbeidet virker inn på nasjonal politikkutforming vil også avhenge av hvordan prosessen på EU-nivå har foregått. Hvis politikken gjenspeiler norske problemer og måter å tenke på, vil det være større sjanser for at den europeiske politikken får reell effekt i Norge. Hvis utviklingen av verktøyet EQAVET gjenspeiler et europeisk samarbeid der deltakende land føler at arbeidet en gjør er relevant, og at en har hatt en viss grad av innflytelse, vil det også kunne være større sannsynlighet for at EQAVET reelt innvirker på politikkføringen. Det er derimot foreløpig vanskelig å si noe kvalifisert om hvordan EQAVET vil implementeres i Norge, da en er i startfasen angående nasjonal implementering. EQAVET-rekommandasjonen er ikke innlemmet i EØS-avtalen, og det er ikke tatt en formell beslutning på at en ønsker å følge opp dette i Norge.

Den europeiske tilnærmingen til et kvalitetsarbeid har vært forsiktig, sammenlignet med EQF. Det bærer preg av at man ikke vil støte enkeltland, og det kan tolkes som et tegn på at man vil

bygge fram et felles initiativ og et felles instrument. Kvaliteten i lands utdanningssystem er et sensitivt område.

“I motsetning til EQF, så mener jeg at samarbeidet om kvalitet har vært et mer ekte samarbeid (...) En fikk et større tilfang, det var ekte erfaringer som lå til grunn, ikke bare forskningsbaserte kategorier og strukturer” (M5 2011, intervju).

Informanten begrunner dette med at arbeidsgrupper jobbet med kvalitet før 2000, og dette arbeidet foregikk gradvis og tilslutt resulterte i en rekommandasjon. Arbeidet fra kvalitetsnettverket, ENQAVET, ble i stor grad hentet rett inn i Helsinki kommunikeet i 2006. Nettverkets rolle i utformingen av EQAVET blir bekreftet i EQAVET-rekommandasjonen (2009:2). Utformingen av EQAVET står i sterk kontrast til EQF som et ekspertprodukt. I dette samarbeidet mellom landene var grunnlaget ekte erfaringer som ulike land hadde gjort seg (M5 2011, intervju).

Flere hadde velutviklede kvalitetssystem hvor inspeksjon spilte en stor rolle for å sikre kvalitet i VET. Prosessen på EU-nivå beskrives som bevisstgjørende (M5 2011, intervju). Deltakende land har hatt en egenmotivasjon og den europeiske tilnærmingen blir ansett som relevant. Videre kan en forvente at effekten av samarbeidet har vært synlig. Nettverksmøter og arbeidsgrupper har hatt en direkte innvirkning på den formelle politikken som tilslutt ble vedtatt. Samarbeidet om kvalitet blir beskrevet som en klassisk OMC-tilnærming, der 10 års samarbeid mellom land resulterer i formell politikk (E1 2011, intervju).

Hva vil være implikasjonene av en felles europeisk tilnærming til kvalitet? Vil det kunne føre til en lik definisjon på god kvalitet på tvers av EU? Innen det europeiske nettverk om kvalitetsarbeid (ENQAVET) var det stor åpenhet om at kvalitet kan måles ulikt mellom land (M5 2011, intervju). Kvalitet er i stor grad avhengig av den nasjonale setting. Men likevel opplevde deltakerne et visst press fra Kommisjonen om at kvalitetsbegrepet skulle samordnes. Informanten (M5 2011, intervju) hevder videre at EQAVET-rekommandasjonen er et resultat av både arbeidet i nettverket og Kommisjonens tilnærming.

Innad i EU-systemet har det vært en stor diskusjon innad om hva EQAVET er, og der en til en viss grad er kritisk til resultatet av kvalitetsarbeidet. Fokuset på læringsutbytter blir karakterisert som svakt, og dermed egner ikke verktøyet seg til å sees i relasjon til EQF i like stor grad som Kommisjonen ønsket (E1 intervju, 2011). Dette kan indikere en begrenset rolle fra Kommisjonens side, der en ikke har vært like vellykket i å styre retningen det europeiske

samarbeidet skulle ta. Et reelt samarbeid mellom deltakende land kan slik ha gått på bekostning av Kommisjonens definerende rolle. “Det pågår et arbeid nå for å rette opp disse svakhetene og å bedre samspillet med EQF. EQAVET er ikke solid nok til å støtte opp om EQF i nåværende form” (E1 2011, intervju). Fundamentet i EQAVET blir beskrevet som å stamme fra analyseforskning, men at den politiske debatten har omhandlet utvikling av indikatorer for måling av kvalitet i VET. Diskusjonen har kretset rundt hvilke indikatorer en anser som akseptable, og hvordan de skal anvendes (E1 2011, intervju).

5.2.3 Tilnærming i Norge

“Vi har et nasjonalt arbeid gående, og så har vi et internasjonalt nettverk å diskutere dette med. Så for oss har det vært kjempenyttig. Men jeg vet ikke om de enkelte punktene i rekommandasjonen vil bli fulgt opp, jeg vet ikke om det er nødvendig heller. Men jeg mener vi har veldig glede av arbeidet på EU-nivå, det er med på å utvikle vår nasjonale politikk og vårt system” (M2 2011, intervju).

Norge har ikke formelt tatt en beslutning om å implementere rekommandasjonen, men det er en rekke aktiviteter nasjonalt som det er naturlig å se i sammenheng med de europeiske prosessene (M2 2011, intervju). Tema har nå igjen dukket opp og Utdanningsdirektoratet jobber med utviklingen av et nasjonalt kvalitetssystem. Dette foregår derimot ikke i direkte relasjon til rekommandasjonen fra EU.

Utdanningsdirektoratet utarbeidet et forslag til et kvalitetssystem i 2007, som ble lagt i skrivebordsskuffen av KD. Arbeidet blir beskrevet som et seriøst forslag til å tilpasse det europeiske samarbeidet til den norske konteksten (M5 2011, intervju). EQAVET blir kalt en rotete prosess, og at dette har vanskeliggjort et nasjonalt arbeid (P3 2011, intervju). Sterke aktører, der oppfatningene til dels var motstridende, var involverte. Det har vært vanskelig å få øye på kjernen i EQAVET, og hva det er som er EUs politikk i dette verktøyet.

I NOU-rapporten “Fagopplæring for framtida” fra 2008, anbefales en utvikling av et kvalitetssystem innen VET i Norge, og at dette bør vurderes knyttet til det europeiske rammeverket for kvalitet i fag- og yrkesopplæring. Stortingsmelding nr. 44 Utdanningslinja fra 2009, fulgte NOU-rapporten opp med følgende prioritering: “Regjeringen vil innføre et helhetlig kvalitetsvurderingssystem for fag- og yrkesopplæringen” (Utdanningslinja 2008:36).

To av informantene fra utdanningsmyndighetene forventer at direktoratets forslag til et kvalitetssystem vil være konsistent med EQAVET-rekommandasjonen (M2 2011, intervju; M4 2011, intervju).

5.2.4 EQAVET og institusjonalisering

Det har ikke foregått et formelt arbeid med EQAVET-rekommandasjonen i Norge, men dette betyr derimot ikke at det europeiske samarbeidet om kvalitet ikke vil få effekt i Norge.

Norske representanter fra myndighetsnivå og fra partene har deltatt aktivt i nettverk på EU-nivå.

Det kan virke som om at et langvarig og til dels konfliktfylt arbeid om å få på plass et nasjonalt kvalitetssystem ble lettere når et tilsvarende EU-arbeid startet. Tidligere nasjonale initiativ har blitt lagt i skrivebordsskuffen, men nå kan det virke som om at arbeidet med å utvikle et kvalitetssystem for VET blir gjort på en ny og konstruktiv måte. Dermed kan EQAVET ha bidratt til å løse opp i en del nasjonale knuter, og at spenningen rundt systemet er dempet. Kanskje kan kvalitet ha kunnet klatre på den norske agenda, da temaet har opparbeidet seg større grad av legitimitet og en felles forståelse om at det er riktig og naturlig at land har egne kvalitetssystem for VET.

Jeg har ikke kunnet spore en institusjonell robusthet i den norske tilnærmingen til EQAVET. Kanskje kan dette forklares med at implementeringen ikke har foregått i direkte relasjon til EQAVET-rekommandasjonen. Videre har EQAVET flere konfliktelementer til felles med EQF, som livslang læring og læringsutbytter. Det kan tenkes at konflikt har blitt generert mot EQF, der implementeringen er kommet lengre og relasjonen mellom det norske arbeidet og EU er klarere. På den andre siden innebærer EQAVET et element som ikke er synlig i EQF, nemlig kvalitetssikring gjennom overvåkning. Dette er et typisk element som kan utløse en institusjonelt fundert mostand i et norsk system som i stor grad er basert på tiltro. Likevel er en kun i startfasen av utviklingen av et kvalitetssystem i Norge, slik at den foreløpige mottakelsen ikke er fullstendig.

Videre har det eksistert en etablert nasjonal debatt og et behov for et kvalitetssystem i Norge før Københavnprosessen startet. Jeg har sporet det norske arbeidet tilbake til midten av 90-tallet og innføringen av Reform94. Dermed kan tankegangen om et kvalitetssystem ha vært institusjonalisert inn i forståelsen av riktig atferd hos norske aktører. Samarbeidet om EQAVET har også foregått markant annerledes enn utarbeidelsen av EQF. I motsetning til

EQF, blir EQAVET-samarbeidet løftet fram som et reelt samarbeid mellom deltakende land fundert på et felles behov. Gjennom samarbeid og læring fra hverandres erfaringer, har en blitt enige om en felles løsning. EQF blir beskrevet som topptungt og forskningsbasert/ekspertstyrt.

5.3 Synergieffekter fra Bolognaprosessen

Bolognaprosessen for høyere utdanning startet tre år før Københavnprosessen. Dette var et frivillig samarbeid utenfor EU-systemet, der en harmoniserte utdanningssystemene mellom deltakende land. Slik jeg har redegjort for i kapittel 4.1, har Bolognaprosessen i stor grad fungert som en modell for Københavnprosessen. Bologna har både lagt føringer for hvordan et samarbeid om utdanning kunne foregå på europeisk nivå, og også for innholdet av politikken. Samarbeid var mulig gjennom OMC. Likt innhold i politikken vises både gjennom EQF og EQAVET. EQF er et rammeverk for hele utdanningssystemet, fra grunnskole til PhD, og tar sikte på å koble Bologna- og Københavnprosessen. Et kvalifikasjonsrammeverk basert på tre nivå var allerede etablert innen høyere utdanning, og disse utgjør de tre øverste nivåene i EQF. Kvalitet var også høyt på dagsorden innen Bolognaprosessen. Gjennom etableringen av NOKUT (Nasjonalt Organ for Kvalitet i Utdanningen), kan en forstå at kvalitet i relasjon til utdanning er en etablert tanke i Norge. Dette kan ha påvirket utformingen av et eget kvalitetssystem for VET.

Men Bolognaprosessen kan ha vært lettere enn Københavnprosessen av to grunner. For det første var ikke Bologna en EU-prosess, men et samarbeid fremmet av deltakende land. Europeiske land, og deriblant Norge, var aktive pådrivere for å få til samarbeidet. Dermed var det ikke overnasjonale aktører som Kommisjonen og Cedefop som initierte prosessen, medlemsstatene hadde selv en klar idé om at de var i førerretet. Kommisjonen ble derimot aktivt involvert etter hvert. Oppfattes EU-aktører som for aktive i startfasen, kan dette gjøre at medlemsland oppfatter dette som et overtramp på områder som er suverene for nasjonalstaten. Altså kan et samarbeid være lettere å gjennomføre innen sensitive politikkområder når medlemsland selv er initiativtakere. Videre kan det også tenkes at det internasjonale aspektet var mer etablert innen høyere utdanning, enn innen VET. Her har mobilitet og verdien av internasjonale erfaringer i stor grad kommet på agendaen med Københavnprosessen.

For det andre er den nasjonale variasjonen angående VET-systemene større, relativt til høyere utdanning. Den nasjonale egenarten innen VET-system blir beskrevet på følgende måte av en av mine informanter: “Vi har økonomiske og kulturelle forskjeller som om vi skulle bo på forskjellige planeter” (P2 2011, intervju). Synet på VET som politikkområde og prinsipper i organiseringen er totalt ulikt mellom deltakende land i Europa. Dette blir påpekt av samtlige av mine informanter. Dermed er en europeisk tilnærming til VET ekstra utfordrende, utover det faktum at utdanning er et sensitivt område for overnasjonal styring. Med så ulik kontekst mellom land, vil en enhetlig europeisk tilnærming vanskelig la seg forene. Resultatet er at implementering av en overordnet og enhetlig politikk likevel kan ende i fragmenterte biter. Dette lar seg illustrere gjennom Norges tilnærming til implementering av EQF. Dermed vil det være vanskelig å få til reelle endringer av en enhetlig europeisk politikk. Innen høyere utdanning var utdanningssystemene relativt like, og dermed var det ikke de store endringene heller nødvendig. Stor nasjonal ulikhet vil sannsynliggjøre at nasjonale aktører vil støtte politikken fra seg, fordi de ikke anser den som relevant og i henhold til deres forståelse om hva som er passende atferd.

5.4 Oppsummering og sammenfatning

Praktiseres politikken fra Københavnprosessen i deltakende land? For å analysere dette har jeg tatt utgangspunkt i de to verktøyene EQF og EQAVET, og norsk VET. Oppmerksomheten om det europeiske samarbeidet har til nå først og fremst vært rettet mot EQF. Dette er naturlig da implementering er kommet lengre. Men en kan tenke seg at en del spenning om EQF også vil gjelde EQAVET, da dette verktøyet i stor grad er supplerende til EQF, og hviler på de samme underliggende prinsippene. Policy syklusen kan oppsummere mine funn.

Angående EQF har en nasjonal prosess startet senere enn hva som er vanlig prosedyre i utvikling av politikk. EU har i stor grad stått for de to første fasene i syklusen, problemdefinering og agendasetting, mens en kan se at den norske fasen starter ved neste fase, implementering. Men også her legger EU føringer. EQF er et metarammeverk som til en viss grad styrer hvordan nasjonale rammer bør se ut, og det blir satt opp tidsfrister og delmål for nasjonal implementering.

I prosessen med EQAVET kan en se at problemdefinering har foregått på norsk nivå, og delvis i samspill med EU-samarbeidet. Angående agendasettingen, har EU bidratt til å løfte kvalitet i VET opp på den norske agenda. Kvalitet har vært på agendaen tidligere, men førte

da ikke til vedtak. Implementering foregår nasjonalt, men også her kan det virke som om en støtter seg på nettverkssamarbeid. Slik kan et norsk system anvende positive og negative erfaringer fra andre land. EU legger også her føringer, ved å sette opp tidsfrister og delmål for nasjonal implementering.

Er politikken i Københavnprosessen *institusjonalisert* som en legitim og naturlig del av den norske praksis? Flere faktorer tyder på institusjonell robusthet i det norske system. Responsen på Københavnprosessen i Norge kan i stor grad karakteriseres av spenning, ulik forståelse, tolkning og forventninger hos både nasjonale og europeiske aktører til hva verktøyene skal medføre. Nasjonale aktører uttrykker følelsen av illegitimitet i forbindelse med prosessen med utarbeidelse og implementering av verktøyene. Dette er faktorer som motstrider institusjonalisering.

Samtidig er det andre faktorer som tyder på at institusjonalisering kan forekomme. For det første er det knyttet ressurser til implementering, i form av arbeidsgrupper og høringer. For det andre kan det også virke som om de norske VET-aktørene ønsker innholdet i politikken, som er livslang læring og læringsutbytter. Politikken blir omtalt som at den kan bidra til å videreutvikle det norske systemet. Kvalitet anses som en naturlig og nødvendig del av utdanningssystemet, og kvalifikasjonsrammeverk blir også sett på som en riktig tilnærming for å løse mobilitet.

Videre er det noen faktorer som tyder på at norsk respons kan forklares som en søken etter legitimitet fra omgivelsene, da prelegitimerte normer og standarder for atferd tas inn i politikken. Norge inkluderer kun de delene som gjør at en ikke trenger å endre eget system eller egen tankegang. Dette gjelder både EQF og EQAVET. Dermed kan en flagge seg som å ha implementert verktøyene, men i realiteten vil dette være en sannhet med modifikasjoner. Den europeiske politikken har ikke fullt ut fått gjennomslag sammenlignet med intensjonen. Likevel er det realistisk å se for seg hvordan implementering kan endres på kort og lang sikt. Ved å samarbeide på EU-nivå åpner en opp for en ny tankegang. Kanskje kan en nå observere starten av en prosess der de europeiske statene gjennom inkrementelle steg vil konvergere med utgangspunkt i de samme prinsippene om livslang læring og læringsutbytter.

Tilslutt kan en tenke seg EQF som politisk sensitivt, fordi det er tydelig av potensielle endringer i det norske system kan spores tilbake til EUs initiativ. Dette er ikke like tydelig angående EQAVET, det det nasjonale arbeidet pågår parallelt med et samarbeid på EU-nivå.

Kapittel 6 Konklusjon

6.1 Hovedfunn

“Utdanning vil fortsette å basere seg på OMC. Styrken er at der arbeidet blir sett på som relevant, vil en også få en effektiv implementering av politikken. Og hvis ikke, vil det stort sett havne i skrivebordsskuffen, dette er en ramme som vi tar for gitt”(E1 2011, intervju).

Hensikten med denne oppgaven har vært å analysere og forstå OMCs virkning i nasjonal politikkkutforming. Det empiriske utgangspunktet var Københavnprosessen – det europeiske samarbeidet om VET, og de to verktøyene EQF og EQAVET. Problemstillingen min var: Hvordan innvirker EUs anvendelse av åpen koordineringsmetode på norsk utdanningspolitikk innen fag- og yrkesopplæring? I det følgende vil jeg oppsummere hva jeg fant.

Hvordan OMC innvirker på nasjonal politikkkføring synes å avhenge av to forhold; hvorvidt politikken svarer til et etablert nasjonalt behov og hvorvidt prosessene på europeisk nivå kan karakteriseres om et reelt samarbeid mellom land. Dette er to forhold som også henger sammen.

For det første vil OMC innvirke på nasjonal politikkkføring om samarbeidet kan produsere løsninger som svarer til et nasjonalt etablert behov. OMC omhandler læring, og nasjonale aktører må føle at samarbeidet er direkte relevant. Gjennom EQF fant jeg at det er vanskelig å skulle innføre ny politikk gjennom OMC. Løsninger som er løsrevet fra problem sannsynliggjør at politikken innføres som et skall uten virkning. Innholdet i EQF vil kunne føre med seg endringer i Norge som skaper spenning mellom aktører i utdanningssystemet. Gjennom EQAVET fant jeg at det kan virke som om OMC er virkningsfullt hvis politikken bunner i en etablert nasjonal diskusjon og et behov. I Norge har flere aktører ønsket lignende politikk, men det har vært problematisk å få gjennomslag grunnet nasjonal uenighet og spenning. Det kan virke som at EUs involvering virket legitimerende nasjonalt. Slik er den nasjonale konteksten viktig.

For det andre vil OMC innvirke på politikken om samarbeidet oppfattes som legitimt. Om samarbeidet klarer å inkludere nasjonale aktører, slik at de føler seg hørt og forstått, vil en også favne om institusjonaliserte nasjonale beslutningsprosedyrer. EQF beskrives som et

forskningsbasert og topptungt verktøy. Samarbeidet mellom land har hatt begrenset innvirkning på resultatet, og prosessen har heller vært fremmet av EU-aktører. Møteplasser på EU-nivå beskrives som informasjonsbringning, og ikke en arena for påvirkning. EQAVET beskrives som et reelt samarbeid basert på ekte erfaringer. Her fungerer samarbeidet som læring, nasjonale aktører kan nyttiggjøre seg av erfaringer fra andre land. Slik påvirkes de av den europeiske dimensjonen. Samarbeid både nasjonalt og på EU-nivå er dermed grunnleggende i OMC.

Men først og fremst har oppgaven vist at OMC bør forstås som en prosess. En vil kunne forvente ulik effekt av samarbeidet på kort og lang sikt. OMC kan forstås som en institusjonaliseringsprosess. Ved å samarbeide på EU-nivå utsettes deltakende land for nye måter å tenke på. Dette kan påvirke egen forståelse av problemer og løsninger, som igjen kan føre til en endret oppfatning om hva som er god politikk. I så måte er ti år en kort prosess, og slik kan en forstå at en kun er i startfasen av å se hvordan OMC innvirker på nasjonal politikkutforming.

6.2 Funn i en helhet

Kan mitt studium fortelle noe om hvordan OMC virker? Hva kan mine resultater føre med seg i studiet av OMC?

EUs åpne koordineringsmetode er henholdsvis ny som uttalt styringsmekanisme, og det er ikke åpenbart hvordan anvendelse av frivillige styringsmekanismer innvirker på nasjonal politikkføring. Ulike empiriske studier har gitt sprikende resultater. Tholoniati (2010:1) hevder at EU har oppnådd mer med OMC enn hva man kanskje til nå har innsett. Dette er en påstand jeg også vil være enig i. Innen Københavnprosessen har mye skjedd i de siste tre årene. Politikken som samarbeidet har resultert i, EQF og EQAVET, har blitt formalisert som rekommandasjoner. Det er også påvist at samtlige deltakende land på et eller annet nivå jobber med implementering av disse to verktøyene.

Ved å velge Norge og utdanning som strategisk case, argumenterte jeg for at dette kan si noe om hvilken innvirkning OMC har på generelt nivå. Norge er ikke medlem av EU, og har ikke deltatt i den formelle delen av samarbeidet. Likevel har OMC hatt innvirkning i Norge på et sensitivt politikkområde som utdanning. Dette gir en indikasjon på at OMC har virkning nasjonalt.

Ved å forstå OMC som spredning av en norm, vil en åpne opp for hvordan det europeiske samarbeidet virker. Jeg forstår OMC som å introdusere en ny tankegang i nasjonale system. Dette kan endre forståelsen av hva som er god politikkføring. OMC omhandler en institusjonaliseringsprosess, og effekt lar seg ikke observere på kort sikt. Dermed er det avgjørende at en forstår hvordan grad av effekt kan variere. Hvorvidt formell politikk praktiseres, og hvordan - er to avgjørende spørsmål for videre studier.

Om min oppgave har vist noe som helst, så er det at man ikke må slutte å studere OMC og betydningen av et frivillig samarbeid.

6.3 Veien framover i studiet av OMC

Til slutt vil jeg reflektere over valg av eget analyseverktøy. Hvordan kan mine valg bidra til videre analyse, og hva kunne vært alternativet?

Å anvende en institusjonell tilnærming har først og fremst vært givende. Likevel innehar denne teoretiske forståelsen av politikk noen begrensninger. Det har vært funn i oppgaven som ikke lar seg forklare med institusjonelle briller. Dette gjelder særlig å forstå hvordan aktørene kan handle i lys av egeninteresser. Trepartssamarbeidet og representantene fra arbeidslivet utgjør aktører som til daglig jobber med å påvirke politikktutforming, og mye av deres virke kan beskrives som et maktspill. De innehar egne intensjoner, og deres samspill med myndighetene kan sees i relasjon til en rasjonell handlingslogikk. En instrumentell vinkling vil også kunne belyse hvordan nasjonale aktører anvender EU-politikken som et påskudd for å få legitimitet og gjennomslag for egne preferanser. Det samme vil gjelde aktører på EU-nivå. En instrumentell vinkling vil kunne belyse hvorvidt OMC blir anvendt som et strategisk verktøy for å oppnå egne målsettinger.

Samtidig gir den institusjonelle vinklingen en forståelse for OMC som er fruktbar og hensiktsmessig. Og dette har mitt studium vist. Å studere politisk endring i lys av en instrumentell logikk ville ikke vært dekkende. Ved å anvende en institusjonell forståelse av politikk har jeg sett at samarbeid kan gi ny forståelse for hva som er gode løsninger og mål for VET-politikken. Jeg har også kunnet belyse hvordan ny politikk blir møtt med motstand og spenning nasjonalt.

OMC er vanskelig å studere vitenskapelig, men dette bør derimot ikke være en grunn til å la være. Studiet av OMC er avhengig av en systematisk metodisk tilnærming. Det har vært nyttig å forstå OMC som en prosess. Å kvalitativt spore kausale mekanismer har vært avgjørende for å kunne forstå hvordan OMC virker. Dette har vært viktig for å se OMC i lys av både europeiske og nasjonale prosesser. Dermed er dette et forskningsdesign som i større grad bør utprøves.

Videre, er det trekk ved den norske responsen på Københavnprosessen som lar seg generalisere til andre land? I studiet av VET kan det vært hensiktsmessig å studere om politikken har blitt mottatt på en lik måte på tvers av land. Er det noen gjennomgående elementer på som skaper spenning? En komparativ tilnærming kan være fruktbar for å analysere om noen trekk er særegne for VET som politikkområde.

Hvordan OMC innvirker på utdanningsfeltet, har først og fremst vært studert i lys av høyere utdanning. Mine studier viser at OMC også har stor innvirkning på utdanning på lavere nivå, og på VET-området. Men her er det et empirisk tomrom. Det er behov for flere analyser om hvordan utdanning på lavere nivå i stadig større grad sees i lys av en internasjonal kontekst.

Avslutningsvis vil jeg reflektere litt over spørsmålene jeg introduserte i innledningen. Jeg oppfatter ikke OMC som symbolpolitikk eller “billig snakk”. Men OMC kan heller ikke sammenlignes med storesøster – den etablerte fellesskapsmetoden. OMC innebærer et *frivillig* samarbeid, samtidig som det er et styringsverktøy som virker gjennom et normativt press som fører til en følelse av *forpliktelse* hos nasjonale aktører.

Litteraturliste

- Andersen, Svein S. (2006): Aktiv informantintervjuing, Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift nr. 22.
- Berry, Frances Stokes og Berry, William D. (2007): "Innovation and Diffusion Models in Policy Research" i Sabatier, Paul A. (red.): *Theories of the Policy Process*. Westview Press, Boulder.
- Bieber, Tonia (2010): *Soft Governance in Education. The PISA Study and the Bologna Process in Switzerland*. TranState, Working papers, nr. 117.
- Birkland, Thomas A. (2005): *An introduction to the Policy Process. Theories, Concepts and Models of Public Policy Making*. M.E. Sharpe, London.
- Borrás, Susana og Greve, Bent (2004): *Concluding remarks: New method or just cheap talk?* Journal of European Public Policy 11:2. Routledge Publishers.
- Bryman, Allan (2004): *Social Research Methods*. Oxford University Press, Oxford
- Büchs, Milena (2003): "Methodological and Conceptual Issues in Researching the Open Method of Coordination", i Hantrais, Linda (red.): *Researching the European Social Model from a Comparative Perspective*. Economic and Social Research Council, seventh edition.
- Christensen, Tom og Røvik, Kjell Arne (1999): "The Ambiguity of Appropriateness" i Egeberg, Morten og Lægreid, Per (red.): *Organizing Political Institutions – Essays for Johan P. Olsen*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Christensen, Tom, Lægreid, Per, Roness, Paul G, Røvik, Kjell Arne (2004): *Organisasjonsteori for offentlig virksomhet*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Chalmers, Damian og Lodge, Martin (2003): *The Open Method of Co-ordination and the European Welfare State*. ESRC Centre for Analysis of Risk and Regulation, Discussion Paper, nr. 11.

Dolowitz og Marsh (1996): *Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature*. Political Studies, XLIV. Blackwell Publishers.

Dolowitz, David P. og Marsh, David (2000): *Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making*. Governace, vol 13, nr. 1. Blackwell Publishers.

Egeberg, Morten (2006): "The Institutional Architecture of the EU and the Transformation of European Politics" i Egeberg, Morten (red.): *Multilevel Union Administration: the transformation of executive politics in Europe*. Palgrave Macmillan, New York.

Elster, Jon (1998): "A Plea for Mechanisms", i Hedström, Peter og Swedberg, Richard (red.): *Social Mechanisms – an Analytical Approach to Social Theory*. Cambridge University Press, Cambridge.

Eriksen, Erik Oddvar (1986): *Organisasjonsteori og handlingsrasjonalitet*. Statsvetenskaplig tidsskrift. Vol. 89, nr. 2.

Finnemore, Martha og Sikkink, Kathryn (1998) *International Norm Dynamics and Political Change*. International Organization, 52, 4.

George, Alexander L. og Bennett, Andrew (2005): *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. MIT Press, London.

Gerring, John (2007): *Case Study Research*. Cambridge University Press, New York.

Gornitzka, Åse (2005): Coordination Policies for a "Europe of Knowledge" – Emerging Practices for "the Open Method of Coordination" in Education and Research. ARENA Working Paper, nr. 16.

Gornitzka, Åse (2006): *The Open Method of Coordination as Practice – A Watershed in European Education Policy?* ARENA Working Paper, nr. 16.

Hall, Peter A. (2003): "Aligning ontology and methodology in comparative politics", i James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer (red.) *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge University Press, Cambridge.

Hall, Peter A. og Taylor, Rosemary C. R (1996): *Political Science and the Three New Institutionalisms*. Political Studies, XLIV. Blackwell Publishers.

- Hellevik, Ottar (2003): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Holzinger, Katharina og Knill, Christoph (2005): *Causes and Conditions of Cross-national Policy Convergence*. Journal of European Public Policy, 12:15. Routledge Publishers.
- Huntington, Samuel P. (1965): *Political development and decay*. World Politics, Vol 17, nr. 3. The Johns Hopkins University Press.
- Jacobi, Anja P. og Rusconi, Alessandra (2009): *Lifelong Learning in the Bologna Process: European Developments in Higher Education*. Compare, Vol. 39, Nr. 1. Routledge Publisher.
- Jacobsson, Kerstin (2004): *Soft regulation and the subtle transformation of states: the case of EU employment policy*. Journal of European Social Policy 14. Sage Publications, London
- Jaffee, David (2001): *Organization Theory – Tension and Change*. McGraw-Hill, Boston.
- Kildal, Nanna (2003): *Perspectives on Policy Transfer - The Case of the OECD*. Working Paper 13, Stein Rokkan Centre for Social Studies. Bergen University Research Foundation, Bergen.
- King, Gary, Keohane, Robert O. & Verba, Sidney (1994): *Designing Social Inquiry*. Princeton University Press, Princeton.
- Kjeldstadli, Knut (1992): *Fortida er ikke hva den engang var. En innføring i historiefaget*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Kjellberg, Francesco og Reitan, Marit (1995): *Studiet av offentlig politikk - en innføring*. Tano Forlag, Oslo.
- Kjær, Anne Mette (2004): *Governance*. Polity Press, Cambridge.
- Kleibrink, Alexander (2011): *The EU as a Norm Entrepreneur: the case of lifelong learning*. European Journal of Education, Vol. 46, Nr. 1, Part 1. Blackwell Publishing Ltd.
- Knill, Christoph (1998): *European policies: The Impact of National Administrative Traditions*. Journal of Public Policy, vol. 18, nr. 1. Cambridge University Press.

Kröger, Sandra (2006): *Soft Governance in Hard Politics. European Coordination of Anti-poverty Politics in France and Germany*. VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Kröger, Sandra (2009): *The Open Method of Coordination: Underconceptualisation, Overdetermination, De-politicalisation and Beyond*. European Integration online Papers, special issue 1, Vol 13.

Lie, Ragnar (2007): *EU-leksikon*. Kunnskapsforlaget, Oslo.

Lund, Thorleif (2002): *Innføring i forskningsmetodologi*. Unipub, Oslo.

March, James G. (1988): *Decisions and Organizations*. Blackwell, Oxford.

March, James, G. (2008): "Chap. 3. The Myth of Rationality" i Sverdrup, Ulf og Trondal, Jarle (red.): *The Organizational Dimension og Politics*. Fagbokforlaget,

March, James G. og Olsen, Johan P. (1998): *The Institutional Dynamics of International Political Orders*. International Organizations, vol 52, nr. 4.

March, James G. og Olsen, Johan P. (2004): *The logic of appropriateness*. ARENA Working Paper nr. 09.

Olsen, Johan P. (2007a): *Europe in Search of Political Order*. Oxford University Press, Oxford.

Olsen, Johan P. (2007b): *Mellom økonomi og kultur: Det europeiske universitet i endring*. Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift, nr. 3, Vol 23. Universitetsforlaget.

Olsen, Johan P. (2010): *Governing Through Institution Building*. Oxford University Press, Oxford.

Parsons, Craig (2007): *How to Map Arguments in Political Science*. Oxford University Press, New York.

Pépin, Luce (2006): *The History of European Cooperation in Education and Training*. European Commision, Brussel.

Peters, B Guy, Jon Pierre og Desmond S. King (2007): "The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism" i Peters, Guy B. og Pierre, Jon (red.): *Institutionalism*. Vol. 1. Sage Publications, London.

Powell, Walter W. og DiMaggio, Paul J. (1991): "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", i Powell, Walter W. og DiMaggio, Paul J. (red.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. The University of Chicago Press, Chicago.

Radaelli, Claudio M. (2000): *Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy*. Governance, Vol. 13, nr. 1. Blackwell Publishers.

Risse, Thomas og Sikkink, Kathryn (1999): "Ch.1: The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic practices. Introduction", i Ropp, S.; Sikkink, Kathryn og Risse, Thomas (red.): *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*. Cambridge University Press.

Rothstein, Bo (1996): "Chap. 4. Political Institutions: an overview", i Goodin, Robert E. og Klingemann, Hans-Dieter (red.): *A New Handbook of Political Science*. Oxford University Press, Oxford.

Rueschemeyer, Dietrich (2003) 'Can one or a few cases yield theoretical gains?' i James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer (red.) *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge University Press, Cambridge.

de Ruiter, Rik (2008): *Developing Multilateral Surveillance Tools in the EU*. West European Politics, Vol. 31, Nr. 5. Routledge Publisher.

Simon, Herbert A. (1997): *Administrative Behaviour*. The Free Press, New York.

Stone, Diane (1999): *Learning Lessons and Transferring Policy across Time, Space and Disciplines*. Politics, 19.

Tholoniati, Luc (2010): *The Career of the Open Method of Coordination: Lessons from a 'soft' EU Instrument*. West European Politics, Vol. 33, Nr. 1. Routledge Publisher.

Vifell, Åsa (2004): *Speaking with Forked Tounge – Swedish employment policy and European Guidelines: a Case of Europeanization through Soft Coordination*. Paper presentert på 2004 Conference of Europeanists, March 11-13 2004, Chicago.

Yin, Robert K. (2009): *Case Study Research – Design and Methods*. Sage Publications, Thousand Oaks.

Offisielle dokument

EU-dokument:

Bordeaux Kommuniké (2008): *The Bordeaux Communiqué On enhanced European Cooperation in Vocational Education and Training*. 26 November 2010.

Brugge Kommuniké (2010): *The Bruges Communiqué on Enhanced European Cooperation in Vocational Education and Training*. 7 Desember 2010.

Cedefop (2010a): *A Bridge to the Future*.

Cedefop (2010b): *Working Paper no.8: The Development of National Qualifications Framework in Europe*.

EQARF⁹-rekommendasjon. 18. Juni 2009, Official Journal of the European Union.

EQF-rekommendasjon. 23. April 2008, Official Journal of the European Union.

Europe 2020 (2010): *Europe 2020, A European Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*. European Commission.

Helsinki Kommuniké (2006): *The Helsinki Communiqué On Enhanced European Cooperation in Vocational Education and Training*. 5 Desember 2006.

Københavnserklæringen (2002): *The Copenhagen Declaration*. 29. og 30 November 2002.

⁹ Omtalt som EQAVET-rekommendasjonen i denne oppgaven.

Lisboastrategien (2000): *Official EU Summary of the Lisbon Strategy*.

Maastricht Kommuniké (2004): *The Maastricht Communiqué On the Future Priorities of Enhanced European Cooperation in Vocational Education and Training (VET)*. 14. Desember 2004.

Norske dokument:

Høgskolen i Oslo (2011): *Forslag til Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR) – høring*. 14.04.2011.

Høringsbrev (2011): *Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR) – høring*. Kunnskapsdepartementet.

Landsorganisasjonen i Norge (2011): *Høring - Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR)*. 11.04.2011.

Nasjonalt fagskoleråd (2011): *Høringsuttalelse om nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring*. 29.04.2011.

NTNU (2011): *Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk, høringssvar fra NTNU*. 28.04.2011.

Nærings- og handelsdepartementet (2011): *Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR) – høring*. 11.04.2011.

Næringslivets hovedorganisasjon (2011): *Høringssvar - Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR)*.

Stortingsmelding nr. 14 (2008-2009): *Internasjonalisering av utdanningen*.

Stortingsmelding nr. 16 (2006-2007) *...og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring*.

Stortingsmelding nr. 31 (2007-2008): *Kvalitet i skolen*.

Stortingsmelding nr. 44 (2008-2009): *Utdanningslinja*.

Universitetet i Oslo (2011): *Høring av nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring*. 26.04.2011.

Universitets- og høyskolerådet (2011): *Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk for livslang læring (NKR) – høring*. 18.04.2011.

Utdanningsdirektoratet (2010): *VET in Europe – Country Report 2010*.

Utdanningsdirektoratet (2011): *Arbeidsseminarets innspill til momenter i høring*. 21.03.2011

Internettkilder

Cedefop (2007): Why do we focus on learning outcomes, what do we want to achieve?

Powerpoint-presentasjon. Funnet, 02.03.2011, på følgende nettside:

www.cedefop.europa.eu/download-manager.aspx?id=7859&lang=en

EQAVET-nyhetsbrev (2010): EQAVET newsletter. Issue. 1. Funnet, 04.03.2011. på følgende

nettside: <http://www.leargas.ie/media/EQAVET%20NEWSLETTER%20Issue%2001.pdf>

Kommisjonen (2011): The European Qualification framework. Funnet, 12.04.2011, på

følgende nettside: http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc44_en.htm

Stortingsproposisjon 161, 2009-2010. Funnet, 03.05.2011, på følgende nettside:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/prop/2009-2010/prop-161-l-20092010/2.html?id=613368>

Vedlegg

Vedlegg nr. 1, Intervjuguide

Bakgrunnsspørsmål

Dagens stilling?

Jobbet med lignende spørsmål, utdanning eller VET, tidligere?

Hovedfokus innen europeisk samarbeid? EQF eller EQAVET?

Europeisk nivå og betydning av europeisk samarbeid

Norge har signert flere avtaler om europeisk samarbeid VET: Københavnerklæring og Brugge Kommuniké.

Har du noen inntrykk om hvordan utarbeidelse av disse dokumentene har foregått?

Hvordan har Norge tatt del i dette?

Hvilke aktører har representert Norge?

Hvordan har politisk ledelse vært involverte?

Hvordan har Cedefop tatt del i dette?

Hvordan har Kommisjonen tatt del i dette?

Hvordan har KD tatt del i dette?

Utvikling av verktøy

Hvordan har prosessen med utvikling av EQF foregått?

Hvordan har prosessen med utvikling av EQAVET foregått?

Når begynte en først å snakke om verktøyene?

Hvordan har utviklingen foregått over tid?

Er det klar forståelse for hva dette er?

Eksisterer det konflikt mellom ulike aktører? Hva går denne konflikten ut på?

Nettverk

Hvilken rolle spiller ulike aktører? KD, UDIR, Partene?

Har du deltatt i nettverk og eller møter på EU-nivå? Faste møter?

Hvilket oppdrag og mandat har en?

Hvor ofte møtes en?

Hva holder en på med?

Hvem fastsetter agenda?

Har man klare forventninger om hva som skal skje?

Hvilken rolle spiller kommisjonen?

Fungerer nettverk etter noen fastsatte prosedyrer, rutiner eller regler?

Oppfatter du nettverkets arbeid som viktig?

Har arbeidet i nettverk satt spor etter seg angående europeisk samarbeid og VET?

Strategier for deltakelse og innflytelse fra Norge?

Involvering av parter

Hvilken plass har SRY og faglig råd?

Hvordan er disse aktørene involvert?

Hva har de å si for innføring og påvirkning?

Institusjonell robusthet

Er EU-instrumentene i overenstemmelse med det norske systemet?

Vil det være problematisk å implementerer EQF og EQAVET i Norge?

Har Norge tilpasset verktøyene til norske forhold, eller er de implementert rett inn?

Er det mulig å lage et felles VET-system i Europa?

Institusjonalisering

Felles begrepsbruk?

Felles problemforståelse?

Eksisterer det en slags fellesskapsfølelse?

Hva har Norge å vinne på et felles europeisk system?

Er det et behov etter politikken i EU?

Forståelse for EUs målsettinger?

Betydning av EU-politikk

Hva betyr implementering av EU-verktøy?

Hva har dette å si for det norske VET-systemet?

Hva vil det medføre av endring?

Politiske prioriteringer

Hvordan oppfatter du at den politiske ledelsen har forholdt seg til disse prosessene?

Frivillighet/ forpliktelse

Hvilke forpliktelser innebærer signering av EU-strategidokument?

Hvilken forpliktelse har en til å implementere verktøyene?

Hvilke forpliktelser ligger det i signering av EU-dokumentene?

Hva legger du i disse dokumentene?

Er det mulig å si nei til implementering av verktøy?

Hvilken rolle spiller annerkjennelse for Norge i utlandet?

Har du noen gang opplevd at EU har rangert medlemsland etter prestasjoner, eller hvor langt de har kommet i implementering? Hva ville skjedd om Norge havnet lavt?

Vedlegg nr. 2, oversikt over informanter

M1 – informant fra utdanningsmyndighet, intervju gjennomført 18.03.2011.

M2 - informant fra utdanningsmyndighet, intervju gjennomført 11.03.2011.

M3 - informant fra utdanningsmyndighet, intervju gjennomført 18.03.2011.

M4 - informant fra utdanningsmyndighet, intervju gjennomført 25.03.2011.

M5 - informant fra utdanningsmyndighet, intervju gjennomført 21.03.2011.

P1 – informant fra arbeidsgiverorganisasjon, intervju gjennomført 14.03.2011.

P2 – informant fra arbeidstakerorganisasjon, intervju gjennomført 18.03.2011.

P3 – informant fra arbeidsgiverorganisasjon, intervju gjennomført 21.03.2011.

E1 – informant fra EU-systemet, intervju gjennomført 30.03.2011.